



Mercado Único Digital e coordenação dos sistemas de segurança social – soluções de interoperabilidade ao serviço da proteção social

Sophie Perez Fernandes*

SUMÁRIO: Um dos pilares fundamentais sobre os quais assenta a realização do Mercado Único Digital é o desenvolvimento da administração pública digital ou em linha (eGovernment/e-administration). Assumida como prioridade no corrente momento do processo de integração europeia, a realização do Mercado Único Digital tem o potencial de estabelecer as bases para uma administração pública capaz de fomentar a mobilidade transfronteiriça no mercado único da União através de serviços públicos digitais, interoperáveis e de alta qualidade. A fim de exemplificar as características delineadas para a configuração de uma administração pública do Mercado Único Digital, procuraremos dar forma concreta ao modelo emergente numa área específica do direito da União Europeia e de capital importância para o processo de integração europeia – a coordenação dos sistemas de segurança social. A sua consideração permite-nos testar a implementação do Mercado Único Digital no setor público através de uma administração pública transfronteiriça digital, interoperável e de alta qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Mercado Único Digital – administração pública digital ou em linha – interoperabilidade – coordenação dos sistemas de segurança social – sistema EESSI.

* Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho e integrante do Projeto Jean Monnet “INTEROP - EU Digital Single Market as a political calling: interoperability as the way forward” financiado pela EACEA (*Educational, Audiovisual and Culture Executive Agency*), Comissão Europeia.

I. O Mercado Único Digital e uma administração pública transfronteiriça digital, interoperável e de alta qualidade

Assumido como prioridade-chave da agenda política europeia,¹ o Mercado Único Digital é definido como “um mercado em que é assegurada a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais² e em que os cidadãos e as empresas podem beneficiar de um acesso sem descontinuidades a atividades em linha e desenvolver essas atividades em condições de concorrência leal e com um elevado nível de proteção dos consumidores e dos seus dados pessoais, independentemente da sua nacionalidade ou local de residência.”³ A realização do Mercado Único Digital assenta em ações-chave interdependentes em diversos domínios, tomadas e coordenadas a nível da União, especialmente no exercício das suas competências partilhadas com os Estados-Membros no âmbito do mercado interno.⁴ A abordagem seguida é a de abraçar o recurso às Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) não como política setorial, mas como política a implementar horizontalmente, cobrindo todos os setores da economia e do setor público. No global, o objetivo estratégico prosseguido pela realização do Mercado Único Digital é o de permitir aos cidadãos e às empresas, assim como aos serviços públicos, aproveitar as oportunidades que a digitalização da economia e da sociedade tem para oferecer,⁵ tendo em vista, em última análise, a criação de uma sociedade digital inclusiva que beneficie da era digital. Como conclui a *Estratégia para o Mercado Único Digital*, a realização do Mercado Único Digital “visa transformar a sociedade europeia e assegurar que esta esteja em condições de enfrentar o futuro com confiança.”⁶

Um dos pilares fundamentais sobre os quais assenta a plena realização do Mercado Único Digital é o desenvolvimento da administração pública em linha/digital ou *e-administration/eGovernment*.⁷ Como sublinhou a Comissão Europeia,

¹ A ideia foi reiterada pelo compromisso assumido pelo triunvirato legislativo da União em ultimar a regulamentação necessária à concretização do Mercado Único Digital até ao final de 2017 – cfr. Declaração Comum dos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia sobre as prioridades legislativas da UE para 2017, “Realizar uma Europa que protege, capacita e defende”, 13 de dezembro de 2016 [disponível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017_pt.pdf (última consulta: 21.12.2017)].

² Cfr. artigo 26.º TFUE.

³ Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa”, Bruxelas, 06.05.2015, COM(2015) 192 final, p. 3.

⁴ Cfr. artigo 4.º, n.º 2, a), TFUE.

⁵ Um estudo do Eurobarómetro de 2017 revela que dois terços dos europeus consideram que as tecnologias digitais mais recentes têm um impacto positivo na sociedade, na economia e nas suas vidas pessoais, para além de a maioria dos inquiridos considerar que a União, as autoridades dos Estados-Membros e as empresas devem tomar medidas para resolver os problemas suscitados pela digitalização – cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital, “Um Mercado Único Digital conectado para todos”, Bruxelas, 10.05.2017, COM(2017) 228 final, p. 2, em referência ao inquérito do Eurobarómetro “Atitudes dos cidadãos relativamente ao impacto da digitalização e da automatização na vida quotidiana”, março de 2017, não publicado.

⁶ Comissão Europeia, Comunicação “*Estratégia para o Mercado Único Digital...*”, 22.

⁷ Neste sentido, cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha. Acelerar a transformação digital da administração pública”,

“[o] setor público, que representa mais de um quarto do emprego total e contribui para aproximadamente um quinto do PIB da UE através dos contratos públicos, desempenha um papel crucial no mercado único digital enquanto regulador, prestador de serviços e empregador.”⁸ Com o objetivo geral de maximizar os benefícios socioeconómicos sustentáveis de um mercado único digital, a *Agenda Digital Europeia*, uma das iniciativas emblemáticas da *Estratégia Europa 2020*,⁹ inscreveu o apoio à criação de serviços de administração pública em linha transfronteiras e sem descontinuidades no mercado único de entre as suas ações-chave com o fito de explorar os benefícios das tecnologias da informação e das comunicações no setor público e para além das fronteiras nacionais.¹⁰ Foram, até o momento, sucessivamente adotados três *planos de ação para a administração pública em linha*, o primeiro cobrindo o período 2006-2010,¹¹ o segundo adotado na sequência da *Agenda Digital Europeia* para o período 2011-2015,¹² estando correntemente em execução o terceiro plano de ação referente ao período 2016-2020, o qual acompanha a *Estratégia para o Mercado Único Digital*.¹³ O balanço feito neste terceiro plano de ação aos seus dois antecessores no apoio à coordenação e colaboração entre os Estados-Membros e a Comissão na condução de ações conjuntas em matéria de administração pública em linha é globalmente positivo, se bem que não plenamente conseguido, sendo reconhecido no plano institucional que cidadãos e empresas “ainda não beneficiam plenamente dos serviços digitais que devem estar uniformemente disponíveis na UE.”¹⁴

Nos termos do terceiro plano de ação atualmente em execução, o rumo traçado para acelerar a transformação digital da administração pública assenta na seguinte visão partilhada a longo prazo: “Até 2020, as administrações públicas e as instituições públicas da União Europeia deverão ser abertas, eficientes e inclusivas, prestando serviços públicos em linha integrais, sem fronteiras, personalizados e de fácil utilização a todos os cidadãos e empresas na UE. São utilizadas abordagens inovadoras na conceção e prestação de serviços melhores de acordo com as necessidades e exigências dos cidadãos e das empresas. As administrações públicas

Bruxelas, 19.04.2016, COM (2016) 179 final, p. 1.

⁸ Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Quadro Europeu de Interoperabilidade – Estratégia de execução”, Bruxelas, 23.03.2017, COM(2017) 134 final, p. 1.

⁹ Comissão Europeia, Comunicação “EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, Bruxelas, 03.03.2010, COM(2010) 2020 final, p. 14; e Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Uma Agenda Digital para a Europa”, Bruxelas, 19.05.2010, COM(2010) 245 final.

¹⁰ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Uma Agenda Digital para a Europa...”*, 36-38.

¹¹ Cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Plano de ação ‘Administração em linha i2010’: Acelerar a Administração em linha na Europa para benefício de todos”, Bruxelas, 25.04.2006, COM (2006) 173 final.

¹² Cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha. Tirar partido das TIC para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora”, Bruxelas, 15.12.2010, COM (2010) 743 final.

¹³ Cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha. Acelerar a transformação digital da administração pública”, Bruxelas, 19.04.2016, COM (2016) 179 final.

¹⁴ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 2.

utilizam as oportunidades oferecidas pelo novo ambiente digital para facilitar a sua interação entre si e com as partes interessadas.”¹⁵ As prioridades estratégicas aí definidas procuram alicerçar as bases de uma administração pública capaz de proporcionar a mobilidade transfronteiriça no mercado único da União por meio de serviços públicos digitais, interoperáveis e de elevada qualidade.¹⁶ O referido plano de ação também elenca um conjunto de princípios a serem observados na sua execução, princípios que têm por finalidade “proporcionar as vantagens significativas que a administração pública em linha pode oferecer às empresas, aos cidadãos e às próprias administrações públicas.”¹⁷

Primeiramente, as iniciativas adotadas em execução do terceiro plano de ação para a administração pública em linha devem observar três princípios “por definição”: o *princípio digital por definição*,¹⁸ o *princípio transfronteiriço por definição* e o *princípio interoperabilidade por definição*. Em particular, a interoperabilidade é reconhecida como o elemento-chave para a transformação digital da administração pública em curso e, assim, para a realização do Mercado Único Digital no setor público,¹⁹ pois assegura, numa abordagem intersectorial, ligações além-fronteiras, não só entre as administrações públicas, mas também entre estas e os cidadãos e as empresas, mais eficientes.

Para além destes princípios “por definição”, as iniciativas adotadas em execução do terceiro plano de ação para a administração pública em linha deverão igualmente observar o *princípio da declaração única*, também conhecido como *princípio uma única vez*. O escopo deste princípio não se limita em permitir que um *único contacto* seja suficiente para a transmissão de informações, a formulação de pedidos ou a apresentação de documentos junto da administração pública de um certo Estado-Membro, onerando esta à sua reutilização e eventual retransmissão entre as autoridades competentes, no respeito pelas regras aplicáveis à proteção dos dados. Na medida em que a administração pública do Mercado Único Digital é, como se viu, *transfronteiriça e interoperável por definição*, a Estratégia para o Mercado Único Digital prevê o alargamento do escopo deste princípio para além das fronteiras dos Estados-Membros.²⁰

¹⁵ Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 3.

¹⁶ Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 4-12.

¹⁷ Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 2.

¹⁸ Anúncio na Estratégia para o Mercado Único Digital (cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Estratégia para o Mercado Único Digital...”*, 18-19) e reiterado no terceiro plano de ação para a administração pública em linha [cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 8-9], a Comissão submeteu a sua proposta para a criação de um Portal Digital Único em 2017 – cfr. Comissão Europeia, *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um Portal Digital Único para a prestação de informação, procedimentos, serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012*, Bruxelas, 02.05.2017, COM(2017) 256 final.

¹⁹ Neste sentido, cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Quadro Europeu de Interoperabilidade – Estratégia de execução”*, 2. Para o período 2016-2020, é o Programa ISA² que promove soluções de interoperabilidade e quadros comuns para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos – cfr. *Decisão (UE) 2015/2240 do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 25 de novembro de 2015, que cria um programa sobre soluções de interoperabilidade e quadros comuns para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus (Programa ISA²) como um meio para modernizar o setor público, JO L 318, 04.12.2015, p. 1-16.

²⁰ Comissão Europeia, *Comunicação “Estratégia para o Mercado Único Digital...”*, 19. A Comissão

Por último, mas longe de ser o menos importante, a este elenco principiológico o documento em análise acresce os princípios da inclusividade e acessibilidade, da abertura e transparência e da credibilidade e segurança, os quais têm em comum o intuito de criar um clima de confiança na adoção e utilização de serviços públicos digitais.²¹ As prioridades estratégicas deste terceiro plano de ação para a administração pública em linha procuram facilitar e promover a mobilidade transfronteiriça dos cidadãos e das empresas, o que passa pelo exercício dos direitos que o direito da União lhes reconhece, por meio de serviços públicos não só digitais e interoperáveis, mas também de elevada qualidade com o fito de “contribuir para integrar os cidadãos, as empresas e a sociedade civil no processo colaborativo de conceção, produção e prestação de serviços públicos e para facilitar a interação entre as administrações públicas e as empresas e os cidadãos.”²²

Sendo o Mercado Único Digital também um espaço de exercício de poder público na União, a sua concretização por via de serviços públicos digitais e interoperáveis numa escala operativa transfronteiriça não podia alhear-se de um compromisso de “qualidade do exercício do poder a nível europeu” previamente assumido²³ – assente, entre outros, em padrões de *boa administração* tendentes a criar/inspirar um clima de confiança no exercício do poder público na União.²⁴ Estes padrões de boa administração devem também ser concebidos à luz da era digital (*boa administração digital*), particularmente em articulação com o direito (fundamental) à proteção de dados pessoais.²⁵ É o que explica que perpassa pelo documento ora em análise uma abordagem centrada no cidadão-administrado da era digital – o *cidadão-utilizador*.

Considerando o paradigma administrativo que marcou a génese do processo de integração europeia,²⁶ não surpreende que o ónus digital impacta, em primeira linha, sobre as administrações públicas,²⁷ especialmente sobre as administrações públicas dos Estados-Membros. A Comissão Europeia não fica, evidentemente, silente em relação à “sua própria transformação digital”.²⁸ Assim, é a “autoridade administrativa da União

Europeia assumiu o compromisso de avaliar a possibilidade da aplicação do princípio da declaração única num contexto transfronteiriço até 2019 – cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Quadro Europeu de Interoperabilidade – Estratégia de execução”*, 11.

²¹ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 4.

²² Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 13.

²³ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Governança Europeia - Um Livro Branco”*, 25.07.2001, COM(2001) 428 final, JO C 287 de 12.10.2001, p. 5.

²⁴ Neste sentido, contemplando o princípio da boa administração, juntamente com os princípios da transparência, da igualdade de armas e da precaução, de entre os “*trust-enhancing principles*” decorrentes da jurisprudência do TJUE em ordem a “*strengthen the accountability of the Union and the Member States to the citizens*”, cfr. Koen Lenaerts, “In the Union we trust: trust-enhancing principles of Community law”, *Common Market Law Review* 41 (2004), 336-340.

²⁵ Sobre a proteção dos dados pessoais na ordem jurídica da União e, em especial, a sua consagração como direito fundamental no artigo 8.º CDFUE, cfr. Catarina Sarmiento e Castro, “Artigo 8.º - Proteção de dados pessoais”, in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coord. Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (Coimbra: Almedina, 2013), 120-128.

²⁶ A propósito, cfr. Sophie Perez Fernandes, “Administração Pública”, in *Direito da União Europeia – Elementos de direito e políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 74-77.

²⁷ Esta foi uma das conclusões do #Digital4EU Stakeholder Forum organizado pela Comissão Europeia com o objetivo de analisar os progressos realizados na criação do Mercado Único Digital – cfr. Comissão Europeia, #Digital4EU 2016 Report, Bruxelas, 25.02.2016 [disponível em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital4eu-2016-report> (última consulta: 21.12.2017)].

²⁸ Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em*

Europeia” no seu todo²⁹ que é convocada para, digitalmente transformada, assegurar a realização do Mercado Único Digital enquanto prioridade-chave do atual momento do processo de integração europeia. Atento, contudo, o seu protagonismo enquanto administração da União de direito comum³⁰ – sendo-lhes confiada, em primeira linha, a execução do direito da União enquanto missão “essencial para o bom funcionamento da União” e “matéria de interesse comum”³¹ – são as administrações públicas dos Estados-Membros as primeiras visadas por esta “transformação digital” que se almeja “acelerar”. Assim, o bom funcionamento e o sucesso do Mercado Único Digital dependerão, em primeira linha, do empenho das administrações públicas dos Estados-Membros na consecução desta matéria de interesse comum.

II. O Mercado Único Digital ao serviço da coordenação dos sistemas de segurança social

De forma a exemplificar o sentido traçado até ao momento tendente à configuração de uma administração pública do Mercado Único Digital, procuraremos concretizar o modelo em emergência num domínio específico do direito da União e de capital importância para o processo de integração europeia – o da coordenação dos sistemas de segurança social.

Esta dimensão social do processo de integração europeia, iniciada desde a sua primeira hora, não podia escapar da realização do Mercado Único Digital. Assim é porque a coordenação dos sistemas de segurança social está ela funcionalizada para a garantia da *liberdade de circulação* enquanto direito inscrito no código genético do processo de integração europeia³² – liberdade de circulação que é, como se viu, componente chave para a compreensão do próprio conceito de Mercado Único Digital³³ e assim da sua concretização por meio de uma administração pública digital, transfronteiriça e interoperável.³⁴ A essencialidade desta ligação, entre livre circulação de pessoas e coordenação dos sistemas de segurança social, integra o *acquis communautaire* construído

linha..., 7.

²⁹ Tal como definida por Jacques Ziller, “L’autorité administrative dans l’Union européenne”, in *L’autorité de l’Union européenne*, dir. Loïc Azoulai e Laurence Burgorgue-Larsen (Brussels: Bruylant, 2006), 122.

³⁰ Aproveitando a expressão utilizada pelo (então) Tribunal de Primeira Instância (TPI) referindo-se, contudo, ao juiz nacional – cfr. acórdão TG/TPI *Tetra Pak*, 10 de julho de 1990, Proc. T-51/89, EU:T:1990:41, considerando 42. Também qualificando as administrações públicas nacionais como “*administrations communes du système européen*”, cfr. Mario Chiti, “Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible”, in *Traité de droit administratif européen*, 2.^a edição, dir. Jean-Bernard Auby e Jacqueline Dutheil de la Rochère (Bruxelas: Bruylant, 2015), 870.

³¹ Cfr. artigos 291.º e 197.º TFUE, respetivamente. Sobre a importância destas disposições, na sua redação pós-Tratado de Lisboa, para a estruturação no sistema administrativo da União, compósito ou multinível, mas integrado – cfr. Jürgen Schwarze, “European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon”, *European Public Law* 18(2) (2012), 285-304; e Mario Chiti, *Les droits administratifs nationaux...*, 874-875.

³² Para além de liberdade económica fundamental, ínsita nas liberdades profissionais garantidas pelos Tratados enquanto pilares do mercado comum, hoje interno (livre circulação dos trabalhadores, liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços – cfr. artigos 45.º, 49.º e 56.º TFUE), a livre circulação e residência dos nacionais dos Estados-Membros integra o núcleo essencial do seu estatuto de cidadão da União [cfr. artigos 20.º, n.º 2, a), e 21.º TFUE], para além de ser reconhecido como direito fundamental (cfr. artigos 15.º, n.º 2, e 45.º CDFUE).

³³ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Estratégia para o Mercado Único Digital...”*, 3.

³⁴ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...”*, 4.

ao abrigo dos regulamentos que foram sendo adotados nesta matéria, os quais não se aplicavam, e continuam a não aplicar-se, às situações confinadas a um único Estado-Membro. O objetivo prosseguido é o de evitar que as particularidades dos sistemas nacionais de segurança social constituam entraves à livre circulação, no sentido de a tornar menos atrativa.

É intuitivo perceber que o exercício do direito à livre circulação e residência no território dos Estados-Membros tornar-se-ia menos atrativo se não estivessem protegidos os direitos de segurança social daqueles que efetivamente o exercem, deslocando-se de um Estado-Membro para outro, acompanhados ou não das suas famílias. Assim é porque, em razão do princípio da territorialidade, as legislações nacionais de segurança social não seriam, por si só, capazes de dar resposta, ou de dar resposta adequada, às situações (transfronteiriças) correspondentes.³⁵ Poderia, assim, suceder que uma mesma situação fosse abrangida pelo âmbito de aplicação da legislação de mais do que um Estado-Membro, ou mesmo de nenhum, com a consequente perda de direitos ou benefícios de segurança social adquiridos ou em vias de aquisição não acompanhada da constituição de novos direitos ou da concessão de novos benefícios.

A relevância da mobilidade dos indivíduos no domínio da segurança social tem, aliás, registo histórico,³⁶ especialmente no contexto europeu. Com efeito, os Regulamentos 3/58 e 4/58 são, respetivamente, o terceiro e o quarto regulamentos adotados ao abrigo do Tratado de Roma (1957) e os primeiros relativos a questões não institucionais.³⁷ Foi, contudo, ao abrigo do Regulamento 1408/71, acompanhado pelo Regulamento 574/72,³⁸ que se foi construindo, mas também complexificando, a coordenação dos sistemas de segurança social na União. A sua longa vigência foi marcada por numerosas revisões e atualizações, ditadas pela necessidade de ajustar o respetivo conteúdo normativo às alterações operadas nas legislações nacionais ou provindas da jurisprudência do Tribunal de Justiça, contribuindo para a complexidade das regras de coordenação e reclamando revisão. Desde 1 de maio de 2010³⁹ o Regulamento 883/2004 (*Regulamento de base*), em conjunto com o Regulamento 987/2009 (*Regulamento de aplicação*),⁴⁰ institucionalizam uma forma de *coordenação modernizada dos sistemas de*

³⁵ Sobre o impacto da coordenação dos sistemas de segurança social na União no princípio da territorialidade, cfr. Rob Cornelissen, “Achievements of 50 years of European social security coordination”, in *50 years of Social Security Coordination Past - Present - Future*, Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security, ed. Yves Jorens, Comissão Europeia, UE, 2010, 56-57.

³⁶ A propósito, cfr. Simon Roberts, “A short history of social security coordination”, in *50 years of Social Security Coordination Past - Present - Future*, Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security, ed. Yves Jorens, Comissão Europeia, UE, 2010, 8-28.

³⁷ Cfr. Regulamento n.º 3 do Conselho, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes, JO 30 de 16.12.1958, p. 561-596; e Regulamento n.º 4 do Conselho, que fixa as modalidades de aplicação e complementa o Regulamento n.º 3 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes, JO 30 de 16.12.1958, p. 597-664.

³⁸ Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, JO L 149 de 05.07.1971, p. 2-50; e Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 23 de março de 1972, que fixa as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, JO L 74 de 27.03.1972, p. 1-83.

³⁹ Embora o Regulamento 883/2004 tenha sido adotado em 2004, só entrou em vigor (de acordo com o disposto no seu artigo 91.º) em 1 de maio de 2010, pois foi nesta data que entrou em vigor o ato que estabelece as regras da sua aplicação, o Regulamento 987/2009 (cfr. artigo 97.º).

⁴⁰ Cfr. Regulamento (CE) n.º 883/2004, de 29 de abril, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo

segurança social na União,⁴¹ que, assente na experiência adquirida ao abrigo dos regimes anteriores, procura simplificar a regulamentação da União na matéria e promover a proteção dos direitos das pessoas abrangidas.⁴²

A abordagem da União em matéria social assenta numa lógica da *coordenação*, não só da coordenação das políticas sociais dos Estados-Membros com base num método aberto de coordenação⁴³ (permitindo que os Estados-Membros definam as suas próprias políticas sociais com vista, contudo, à realização de objetivos definidos a nível da União), mas também da coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros, que permite simultaneamente preservar as competências dos Estados-Membros nos domínios da segurança social⁴⁴ e garantir a continuidade da proteção social das pessoas para além dos Estados-Membros. Em outros termos, a regulamentação da União em matéria de segurança social não pretende nem harmonizar os sistemas nacionais de segurança social, nem substituir os mesmos por um único regime comum aos Estados-Membros. Tal não significa que as regras fixadas abstraem das inevitáveis diferenças entre os sistemas de segurança social organizados pelos Estados-Membros. Procuram acomodar estas diferenças de forma a, no respeito pelas “características próprias das legislações nacionais de segurança social”, “garantir no interior da [União] às pessoas abrangidas a igualdade de tratamento relativamente às diferentes legislações nacionais”

à coordenação dos sistemas de segurança social, JO L 166 de 30.04.2004, p. 1-49; e Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, JO L 284 de 30.10.2009, p. 1-42.

⁴¹ Cfr. artigo 153.º, n.º 1, k), TFUE.

⁴² Aqueles dois regulamentos já foram objeto de alteração – cfr., mais recentemente, Regulamento (UE) n.º 1372/2013 da Comissão, de 19 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004, JO L 346, 20.12.2013, p. 27-28; também com relevância, cfr. Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade, JO L 344 de 29.12.2010, p. 1-3. Está, para além disso, em discussão uma próxima alteração do regime vigente – cfr. Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004, Estrasburgo, 13.12.2016, COM(2016) 815 final. A proposta incide em quatro áreas de coordenação: o acesso dos cidadãos economicamente inativos a prestações sociais, as prestações para cuidados de longa duração, as prestações por desemprego e as prestações familiares.

⁴³ O Método Aberto de Coordenação, apresentado no quadro da chamada *Estratégia Lisboa*, consiste num método intergovernamental de elaboração de políticas em domínios da competência dos Estados-Membros (como a proteção social), método que procura promover um quadro de cooperação tendente à convergência dessas políticas nacionais com vista à realização de determinados objetivos comuns definidos pela União – cfr. Conselho Europeu, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de março de 2000, considerando 37 [disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm (última consulta: 21.12.2017)]. A mesma lógica subjaz ao *Pilar Europeu dos Direitos Sociais* – cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Criação de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais”, Bruxelas, 26.04.2017, COM(2017) 250 final; e Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha a Comunicação “Criação de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais” (o qual especifica o conteúdo dos princípios e dos direitos aí definidos), Bruxelas, 26.04.2017, SWD(2017) 206 final.

⁴⁴ Cfr. artigo 153.º, n.º 4, 1º travessão, TFUE.

e “assegurar às pessoas que se deslocam no interior [da União], (...), a conservação dos direitos e benefícios adquiridos ou em vias de aquisição.”⁴⁵

Ora, a partir do momento em que a era digital se imiscui na construção do mercado interno da União, com o objetivo de aprofundar o processo de integração europeia, a coordenação dos sistemas de segurança social, enquanto vetor essencial do processo de integração, não poderia sair incólume. Para além disso, uma vez que a coordenação dos sistemas nacionais de segurança social tem como “factor essencial”⁴⁶ a cooperação entre as autoridades e as instituições (administrativas) dos Estados-Membros com competências no domínio da segurança social,⁴⁷ a sua consideração nesta sede permite testar a concretização do Mercado Único Digital no domínio do setor público. Neste sentido, procuraremos na exposição que segue decifrar na regulamentação vigente, a qual institucionaliza uma forma de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social na União, os atributos acima identificados que permitem configurar uma administração pública do Mercado Único Digital.

1. Primeiramente, ao abrigo do regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social, as autoridades e as instituições dos Estados-Membros atuam, *por definição*, numa escala operativa *transfronteiriça*. Assim é na medida em que o referido regime aplica-se somente em relação às pessoas “que estejam ou tenham estado sujeitas à legislação de um ou mais Estados-Membros.”⁴⁸ Ora, no tratamento de tais casos transfronteiriços, as instituições de segurança social⁴⁹ precisam frequentemente de comunicar e trocar informações entre si. Assim sucede, desde logo, para efeitos de determinação da legislação aplicável. Por força do princípio da lei única aplicável, as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação do regime de coordenação ficam sujeitas à legislação respeitante aos ramos de segurança social abrangidos de um só Estado-Membro,⁵⁰ legislação determinada em conformidade com as regras fixadas no Regulamento de base e complementadas no Regulamento de aplicação.⁵¹

Como resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, tais disposições criam “um sistema completo e uniforme de regras de conflito de leis cuja finalidade é sujeitar [as pessoas] que se deslocam no interior da União Europeia ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, de forma a evitar o concurso de leis nacionais aplicáveis e as complicações que daí podem resultar.”⁵² Para além da

⁴⁵ Considerandos 4, 5 e 13 do Regulamento 883/2004.

⁴⁶ Considerando 2 do Regulamento 987/2010.

⁴⁷ A terminologia utilizada é, em certa medida, neutra, oscilando entre “instituição” e “autoridade”. Nos termos do artigo 1.º, p), do Regulamento 883/2004, o termo “instituição” refere-se, em relação a cada Estado-Membro, ao organismo ou autoridade responsável pela aplicação, total ou parcial, da regulamentação relativa aos ramos de segurança social abrangidos pelo âmbito (material) de aplicação do regime de coordenação (listados no artigo 3.º do Regulamento 883/2004), sendo reservada a expressão “autoridade competente” em referência ao(s) ministro(s) ou outra autoridade correspondente de que dependam, em cada Estado-Membro, os regimes de segurança social (cfr. artigo 1.º, m), do Regulamento 883/2004).

⁴⁸ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento 883/2004.

⁴⁹ De notar que o regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social não se aplica somente aos Estados-Membros da União Europeia, mas também à Islândia, ao Liechtenstein e à Noruega ao abrigo do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, bem como à Suíça nos termos do Acordo UE-Suíça.

⁵⁰ Cfr. artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento 883/2004.

⁵¹ Cfr. artigos 11.º a 16.º do Regulamento 883/2004 e artigos 14.º a 21.º do Regulamento 937/2009.

⁵² Cfr., em jurisprudência recente, acórdão TJ de 13 de setembro de 2017, X, Processo C-569/15, EU:C:2017:673, considerando 15; acórdão TJ de 13 de setembro de 2017, X, Processo C-570/15, EU:C:2017:674, considerando 14.

complexidade de tal sistema feito de regras gerais, especiais e excepcionais, facilmente se depreende que a determinação da legislação concretamente aplicável, com todas as consequências que tal acarreta em termos de direitos e obrigações, dependa da apreciação da situação objetiva da pessoa em causa, bem como (se for o caso) a dos seus familiares, pelas instituições de mais do que um Estado-Membro. Estas devem, por isso, ao abrigo da obrigação geral plasmada no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento de aplicação, comunicar ou trocar entre si “sem demora todos os dados necessários ao estabelecimento e à determinação dos direitos e obrigações das pessoas às quais é aplicável o regulamento de base”.⁵³

2. Para esse fim, o regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social vigente desde 2010 elegeu a comunicação eletrónica como o “meio adequado para o intercâmbio rápido e fiável de dados entre as instituições dos Estados-Membros”.⁵⁴ Em concreto, o artigo 78.º do Regulamento de base insta os Estados-Membros a “utiliza[r] progressivamente as novas tecnologias para o intercâmbio, o acesso e o tratamento dos dados necessários” para a sua aplicação. Por sua vez, o artigo 4.º do Regulamento de aplicação impõe a via eletrónica para a “transmissão de dados entre as instituições”, ao mesmo tempo que também elege a via eletrónica como opção privilegiada nas suas “comunicações com as pessoas interessadas”. Como se viu *supra*, ao paradigma de uma administração pública *digital por definição* acresce aquele de uma administração pública *interoperável por definição*. Neste sentido, no seu terceiro plano de ação para a administração pública em linha, a Comissão Europeia havia anunciado a criação do sistema EESSI - *Electronic Exchange of Social Security Information* (Intercâmbio Eletrónico de Dados de Segurança Social).⁵⁵

O sistema foi, entretanto, lançado em julho de 2017,⁵⁶ estando a conclusão da sua implementação prevista para 2019,⁵⁷ o que deixa aos Estados-Membros um período de dois anos para assegurar a interligação das suas instituições de segurança social com o sistema EESSI. Mediante formulários/documentos e procedimento eletrónicos normalizados, o objetivo deste sistema em implementação é o de facilitar, acelerar e simplificar de forma segura o intercâmbio de dados entre as instituições de segurança social dos Estados-Membros, assegurando o acesso a informações completas e exatas no tratamento de casos individuais e, assim, facilitando o combate à fraude e ao erro, para além de contribuir para uma maior celeridade dos procedimentos para as pessoas envolvidas, garantindo o cálculo e o pagamento mais rápido e eficiente das suas prestações.

3. Em qualquer caso, e para os efeitos referidos, este sistema informático deverá operar num quadro seguro comum capaz de garantir a proteção dos dados pessoais que sejam nestes moldes intercambiados. Não escapam, por isso, aos regulamentos que institucionalizam a coordenação modernizada dos sistemas de segurança social o

⁵³ Cfr., ainda, artigo 20.º do Regulamento 987/2009. De forma a assegurar a proteção da pessoa em causa enquanto decorrem os necessários intercâmbios entre as instituições dos Estados-Membros envolvidos, o artigo 6.º do Regulamento 987/2009 provê à inscrição provisória num sistema de segurança social.

⁵⁴ Considerando 3 do Regulamento 987/2009.

⁵⁵ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...*, 10.

⁵⁶ Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=849&newsId=2836&furtherNews=yes> (última consulta: 21.12.2017).

⁵⁷ Cfr. Comissão Europeia, *Comunicação “Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha...*, 11.

respeito pelos padrões da *boa administração digital* protagonizados pela proteção de dados pessoais. Assim, quando, em aplicação das regras de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social, houver lugar à recolha, ao tratamento ou à transmissão de dados pessoais entre instituições e autoridades de distintos Estados-Membros, estes devem assegurar que as pessoas interessadas estejam em condições de exercer os seus direitos relativamente à proteção dos seus dados em conformidade com a regulamentação da União vigente em matéria de proteção de dados pessoais.⁵⁸

Tal não significa que outros *padrões (gerais) de boa administração* não estejam contemplados no regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social. Pelo contrário, os regulamentos cuidam também do âmbito relacional *ad extra* da ação administrativa no domínio da segurança social, ou seja, das relações entre as instituições de segurança social dos Estados-Membros e as pessoas interessadas. A propósito, o artigo 76.º, n.º 4, do Regulamento de base sujeita tanto aquelas instituições, como as pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, a uma “obrigação de informação e cooperação recíprocas para garantir a correcta aplicação” do Regulamento. Para as instituições de segurança social dos Estados-Membros, a sua obrigação de garantir a correta aplicação do regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social implica (não só, mas também) que, nas suas relações com as pessoas interessadas,⁵⁹ observem um conjunto de regras que se reconduzem ao paradigma da União em sede de *boa administração*. Com efeito, não só o Regulamento de base contempla uma referência expressa ao princípio da boa administração,⁶⁰ como também são identificáveis em ambos os regulamentos algumas dimensões que espelham aquelas catalogadas no artigo 41.º CDFUE ao abrigo de um “direito a uma boa administração”.

Em termos gerais, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento de aplicação identifica os princípios sobre os quais assentam “os intercâmbios entre as autoridades e as instituições dos Estados-Membros e as pessoas abrangidas pelo regulamento de base”, a saber os “princípios de serviço público, eficiência, assistência activa, rápida prestação de serviços e acessibilidade, incluindo a acessibilidade electrónica, em especial para deficientes e idosos.” Por sua vez, resulta do Regulamento de base a obrigação de as instituições dos Estados-Membros, “em conformidade com o princípio da boa administração”, (i) prestar um apoio ativo às pessoas interessadas, facultando-lhes as informações necessárias ao exercício dos seus direitos⁶¹ e (ii) responder aos seus pedidos o mais rapidamente possível e, em todo o caso, dentro dos prazos fixados pelo

⁵⁸ Cfr. artigo 77.º do Regulamento 883/2004 e artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento 937/2009.

⁵⁹ Como referido em texto, ao abrigo do artigo 76.º, n.º 4, do Regulamento 883/2004, as obrigações de cooperação e de informação são recíprocas, o que implica que também sobre as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento 883/2004 recaem algumas obrigações de cooperação e de informação em relação às instituições de segurança social dos Estados-Membros. Nestes termos, as pessoas interessadas devem comunicar à instituição competente as informações, os documentos ou os comprovativos necessários à definição da sua situação ou da situação da sua família e respetivos direitos e obrigações, à manutenção destes direitos e obrigações, bem como à determinação da legislação aplicável e das obrigações em relação a esta legislação (cfr. artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento 937/2009). Devem ainda, logo que possível, informar as instituições do Estado-Membro competente e do Estado-Membro de residência de quaisquer mudanças na sua situação pessoal ou familiar que afetem os seus direitos a prestações, sendo o incumprimento desta obrigação de informação suscetível de sanção em conformidade com o direito nacional e no respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade (cfr. artigo 76.º, n.º 4, 3.º parágrafo, e n.º 5, do Regulamento 883/2004).

⁶⁰ Cfr. artigo 76.º, n.º 4, 2.º parágrafo, do Regulamento 883/2004.

⁶¹ Cfr. artigo 76.º, n.º 4, 2.º parágrafo, 2.ª parte, do Regulamento 883/2004, bem como artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento 937/2009.

direito nacional, os quais devem ser razoáveis.⁶² O Regulamento de aplicação prossegue impondo às instituições competentes dos Estados-Membros (iii) a obrigação de notificar as suas decisões ao requerente que resida noutro Estado-Membro, bem como (iv) a obrigação de fundamentar as decisões de indeferimento e (v) de indicar as vias de recurso existentes e os prazos aplicáveis, para além (vi) da obrigação de transmitir uma cópia das decisões às demais instituições interessadas.⁶³

Este elenco vai, inclusivamente, para além daquele constante no artigo 41.º CDFUE, sendo, contrariamente ao que sucede em relação a esta disposição do direito primário da União, inegável a sua natureza vinculativa para as instituições dos Estados-Membros que apliquem o regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social, atuando, pois, em aplicação do direito da União no sentido do artigo 51.º, n.º 1, CDFUE.

Confirmando esta asserção está o enquadramento dado no regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social à problemática linguística característica de um espaço como o da União onde a diversidade linguística não é apenas valor fundamental⁶⁴ mas também expressão da sua pluralidade constitutiva e identitária.⁶⁵ No domínio da segurança social em particular, o desconhecimento de outras línguas pode facilmente provocar confusões para quem se desloca no interior da União e constituir um obstáculo ao exercício dos direitos às prestações ou ao cumprimento das obrigações que as legislações internas dos Estados-Membros preveem e impõem e cujo respeito o regime de coordenação visa acautelar. É a razão pela qual, por força do artigo 76.º, n.º 7, do Regulamento de base, os pedidos e os documentos apresentados às autoridades e às instituições (e mesmo aos tribunais) de um Estado-Membro não podem ser recusados com base no facto de não serem redigidos na língua oficial desse Estado.

Os particulares podem, sempre que o considerem necessário ou conveniente, apresentar pedidos, cartas e atestados na sua própria língua, desde que se trate de uma das línguas oficiais da União.⁶⁶ Esta solução permite que as pessoas interessadas se expressem de forma a fazerem-se compreender. Para além disso, as dificuldades que tal possa acarretar do lado das instituições de segurança social dos Estados-Membros tenderão, a prazo, a esbater-se em razão da utilização de formulários/documentos normalizados, próprios a procedimentos eletrónicos também eles normalizados, no quadro do sistema EESSI. Sem ir ao ponto de impor àquelas instituições a obrigação de dar resposta às pessoas interessadas na mesma língua por estas escolhida para com elas interagir,⁶⁷ o princípio da boa administração impor-lhes-ia, contudo, uma obrigação de comunicar com as pessoas interessadas numa linguagem acessível ou facilmente

⁶² Assim resulta da conjugação do artigo 76.º, n.º 4, 2.º parágrafo, 1.ª parte do Regulamento 883/2004 com o artigo 3.º, n.º 4, 1.º parágrafo, do Regulamento 937/2009.

⁶³ Cfr. artigo 3.º, n.º 4, 2.º parágrafo, do Regulamento 937/2009.

⁶⁴ Cfr. artigo 3.º, n.º 3, 4.º parágrafo, TUE e artigo 22.º CDFUE.

⁶⁵ Neste sentido, cfr. Conclusões do Advogado-Geral Miguel Poiares Maduro, de 16 de dezembro de 2004, *Enrojast*, Processo C-160/03, EU:C:2004/817, considerando 35.

⁶⁶ Cfr. artigo 55.º, n.º 1, TUE e artigo 1.º do Regulamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia, e artigo 1.º do Regulamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Europeia da Energia Atómica, JO 17 de 06.10.1958, p. 385-386 e p. 401-402, respetivamente.

⁶⁷ Pelo contrário, a escolha linguística feita pelo interessado no momento em que se dirige a alguma instituição da União ou a alguns dos seus órgãos vincula-os a dar resposta nessa mesma língua – cfr. artigo 20.º, n.º 2, d), TFUE e artigo 41.º, n.º 4, CDFUE.

compreensível ao cidadão médio,⁶⁸ ou seja, de forma a que as pessoas interessadas também possam compreender a instituição do Estado-Membro que se pronuncia, principalmente quando o faz com peso decisório.

4. A importância destas obrigações de cooperação e de intercâmbio de informações resulta acrescida no caso de informações, documentos ou pedidos serem, por erro, apresentados pelas pessoas interessadas à instituição de um Estado-Membro que não seja competente para conhecer do caso nos termos definidos pelo Regulamento de base. Não raras vezes, pois, é difícil às pessoas interessadas prestar informações, apresentar documentos ou formular pedidos dentro dos prazos fixados na legislação nacional aplicável – desde logo porque, como se viu, podem surgir dúvidas na determinação da legislação concretamente aplicável.

O não acautelamento de tais situações acarretaria o risco de perda total ou parcial dos direitos às prestações que não só a legislação nacional (afinal) aplicável prevê, como também o regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social na União visa salvaguardar. Para evitar essas consequências indesejáveis, o Regulamento de base garante que as informações, os documentos ou os pedidos são admissíveis se apresentados dentro do prazo aplicável a uma autoridade ou instituição equivalente de outro Estado-Membro (como, por exemplo, o Estado-Membro de residência).⁶⁹ Por sua vez, o Regulamento de aplicação impõe nestas circunstâncias uma obrigação de retransmissão das informações, dos documentos ou dos pedidos em causa à instituição designada como competente, com a indicação da data em que foram inicialmente apresentados, data que vinculará a última instituição.⁷⁰

É possível identificar nesta solução uma dimensão especial e particularmente protetora/garantística do *princípio da declaração única*. Este princípio tem por objetivo esgotar (tendencialmente) num único contacto as necessidades de interação entre os cidadãos e as empresas e as administrações públicas, onerando estas à reutilização dos dados assim transmitidos e, sendo necessário, à sua retransmissão para as autoridades competentes. Ora, no domínio da segurança social, o regime de coordenação em análise contempla uma solução que obriga as instituições de segurança social dos Estados-Membros a recuperar e partilhar entre si dados que lhes tenham sido erroneamente transmitidos pelas pessoas interessadas. Esta obrigação de retransmissão tem, pois, por finalidade possibilitar a efetiva consideração daqueles pedidos, documentos ou informações para os fins de serviço público (segurança social) para o qual foram inicialmente transmitidos, evitando tão-só que as pessoas interessadas fiquem expostas (com prejuízo) à complexidade administrativa que caracteriza o domínio da segurança social e que apenas aumenta quando equacionada numa escala transfronteiriça. A vingar este entendimento, que reconduz esta obrigação de retransmissão ao princípio da declaração única por evitar a multiplicação de contactos com serviços públicos, verificar-se-ia desde logo que, no quadro da coordenação modernizada dos sistemas

⁶⁸ Fazendo eco à proposta feita, em relação ao nível da União de exercício de poder público. Miriam Aziz, “Mainstreaming the duty of clarity and transparency as part of good administrative practice in the EU”, *European Law Journal* 10(3) (2004): 282-295.

⁶⁹ Cfr. artigo 81.º do Regulamento 883/2004.

⁷⁰ Cfr. artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento 937/2009. Se bem que, para estas situações, o artigo 81.º do Regulamento 883/2004 obrigue à transmissão imediata dos pedidos, dos documentos ou das informações, o artigo 2.º, n.º 3, última parte, do Regulamento 937/2009, salvaguarda as instituições dos Estados-Membros de serem “consideradas responsáveis ou como tendo tomado uma decisão se não tiverem agido em consequência da transmissão tardia de informações, documentos ou pedidos por instituições de outros Estados-Membros.”

de segurança social, o alcance do princípio da declaração única já opera numa escala transfronteiriça.

5. Finalmente, ficou acima referido que, para a realização do Mercado Único Digital, é mobilizada a *autoridade administrativa da União considerada no seu todo*, ou seja, não só as administrações dos Estados-Membros, mas também as instituições, os órgãos e os organismos da União. Se bem que a aplicação do regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social esteja, em primeira linha, nas mãos das administrações dos Estados-Membros, nem por isso a União, principalmente através da Comissão Europeia, deixa de estar envolvida. É assim que esta instituição se encontra representada nos dois organismos criados pelo Regulamento de base, maioritariamente ou mesmo exclusivamente compostos por representantes (um membro titular e um membro suplente) do governo de cada um dos Estados aos quais se aplica o regime de coordenação: um representante da Comissão Europeia, por um lado, preside o Comité Consultivo para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social,⁷¹ e, por outro lado, participa com voto consultivo nas reuniões da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social.⁷²

Dada a importância da cooperação entre as instituições de segurança social dos Estados-Membros para a devida/boa aplicação do regime de coordenação, merece especial atenção o papel confiado à Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social. Nos termos do Regulamento de base, a Comissão Administrativa tem competência para, entre outros, tratar de qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente do regime de coordenação, promover o intercâmbio de experiências e melhores práticas administrativas em vista da sua aplicação uniforme e promover a colaboração entre os Estados-Membros no quadro do regime de coordenação, respondendo a questões específicas ou facilitando a realização de ações de cooperação transfronteiriça.⁷³

Em razão da complexidade inerente ao domínio da segurança social, apenas acrescida num modelo de coordenação arquitetado numa escala transfronteiriça, é intuitivo equacionar dificuldades de interpretação ou de aplicação do regime de coordenação suscetíveis de pôr em causa o exercício dos direitos que o mesmo almeja acautelar. Para solucionar tais dificuldades, o regime de coordenação prioriza a cooperação entre as instituições dos Estados-Membros envolvidas, acautelando,

⁷¹ Cfr. artigo 75.º, n.º 1, 3.º parágrafo do Regulamento 883/2004. Para além de presidido por um representante da Comissão Europeia e composto por um representante do governo de cada Estado-Membro, o Comité Consultivo para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social é também composto por um representante das organizações sindicais dos trabalhadores e um representante das associações patronais. O Comité Consultivo tem competência para examinar questões e problemas decorrentes da aplicação do regime de coordenação, e sobre eles emitir parecer para a Comissão Administrativa ou formular propostas para a sua revisão. O Comité Consultivo exerce tais competências por iniciativa própria, a pedido da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social ou também a pedido da Comissão Europeia – cfr. artigo 75.º do Regulamento 883/2004.

⁷² Cfr. artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento 883/2004. Nos termos do artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento 883/2004, o secretariado da Comissão Administrativa é também assegurado pela Comissão Europeia. A Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social é composta por um representante do governo de cada Estado-Membro, sendo presidida pelo membro pertencente ao Estado-Membro cujo representante no Conselho da União Europeia assume, para o mesmo período, a presidência desta instituição nos termos do artigo 16.º, n.º 9, TUE e do artigo 236.º, b), TFUE – cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (JO C 213 de 06.08.2010, p. 20-25).

⁷³ Cfr. artigo 72.º do Regulamento 883/2004.

contudo, a sua submissão para a Comissão Administrativa caso aquelas não cheguem a solução ou acordo.⁷⁴ Foram, nestes termos, previstos procedimentos de conciliação a serem seguidos, por exemplo, em caso de dúvidas relativas à validade de documentos ou à exatidão dos factos mencionados em documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro,⁷⁵ ou ainda em caso de divergência entre os Estados-Membros no tocante à determinação da legislação aplicável.⁷⁶ Para o efeito, a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social precisou o procedimento-tipo a ser seguido antes de uma questão lhe ser submetida, para além de ter definido de modo mais preciso o seu papel na conciliação dos pontos de vista divergentes.⁷⁷

E nem a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social escapa à era digital no cumprimento das suas missões. O Regulamento de base específica que a Comissão Administrativa tem por missão promover, tanto quanto possível, “o recurso a novas tecnologias para facilitar a livre circulação de pessoas”.⁷⁸ Nesse contexto, a Comissão Administrativa deve assegurar que as informações necessárias ao exercício dos direitos e ao cumprimento das formalidades administrativas no quadro do regime de coordenação sejam, sempre que possível, disponíveis em linha em sítios acessíveis ao público, para além de dever zelar pela sua atualização periódica.⁷⁹ Cabe também à Comissão Administrativa estabelecer a estrutura, o conteúdo, o formato e o regime pormenorizado para o intercâmbio de documentos e de documentos eletrónicos estruturados e definir as modalidades práticas da transmissão de informações, documentos e decisões por via eletrónica às pessoas interessadas.⁸⁰ Em termos orgânicos, para agilizar a aprovação de regras comuns para o funcionamento dos serviços de tratamento da informação no quadro do regime de coordenação, foi também instituída junto da Comissão Administrativa a Comissão Técnica para o Tratamento da Informação.⁸¹ É também acentuado o papel da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social até o pleno funcionamento do sistema EESSI, cabendo-lhe definir as modalidades práticas para assegurar o intercâmbio por via eletrónica dos dados necessários à aplicação do regime de coordenação durante o período de transição em curso.⁸²

⁷⁴ Cfr. artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento 883/2004.

⁷⁵ Cfr. artigo 5.º do Regulamento 937/2009.

⁷⁶ Cfr. artigo 6.º do Regulamento 937/2009.

⁷⁷ Cfr. Decisão n.º A1 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 12 de junho de 2009, relativa à instituição de um procedimento de diálogo e conciliação referente à validade dos documentos, à determinação da legislação aplicável e à concessão de prestações ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO C 106 de 24.4.2010, p. 1-4.

⁷⁸ Cfr. artigo 72.º, d), do Regulamento 883/2004.

⁷⁹ Cfr. artigo 89.º do Regulamento 987/2009.

⁸⁰ Cfr. artigo 4.º do Regulamento 987/2009.

⁸¹ Cfr. artigo 73.º do Regulamento 883/2004 e Decisão n.º H8 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 17 de dezembro de 2015, relativa aos métodos de funcionamento e à composição da Comissão Técnica para o Tratamento da Informação da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, JO C 263, de 20.07.2016, p. 3-6.

⁸² Cfr. artigo 95.º do Regulamento 987/2009. O referido período transitório foi prorrogado de forma flexível para “dois anos a partir da data em que o sistema central do EESSI tiver sido desenvolvido, testado e entregue para produção, pronto para os Estados-Membros iniciarem a integração no sistema central”, sendo considerado pronto para produção “quando todas as componentes do sistema central do EESSI tiverem sido desenvolvidas, testadas e aprovadas como estando adequadas à sua finalidade pela Comissão Europeia, na sequência de consultas com a Comissão Executiva” – cfr. pontos 1 e 3 da Decisão n.º E4 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social,

III. Considerações finais

A administração pública do Mercado Único Digital não se perfila simplesmente como uma administração pública digital, mas como uma administração pública digital capaz de responder aos desafios de um espaço socioeconómico interdependente como o da União Europeia. Por isso, à administração pública do Mercado Único corresponde um paradigma de administração pública eletrónica, ancorada no recurso às tecnologias de informação e comunicação (*digital*), aberta para além das fronteiras dos respetivos Estados-Membros (*transfronteiriça*) e interligada com as administrações públicas dos demais Estados-Membros (*interoperável*), capacitada para esgotar num *único contacto* as necessidades de interação com os particulares (cidadãos e empresas), sem descuido dos padrões de boa administração revisitados pelas demandas da era digital (uma *boa administração digital*).⁸³

Se bem que a construção do Mercado Único Digital mobilize a *autoridade administrativa da União no seu todo*, ou seja, tanto as instituições, os órgãos e os organismos da União, como as autoridades administrativas dos Estados-Membros – enquanto organismos codependentes⁸⁴ da estrutura administrativa compósita da União⁸⁵ –, a verdade é que, como referido, são as administrações públicas dos Estados-Membros aquelas que terão um papel protagonista enquanto “executivos naturais”⁸⁶ das políticas e do direito da União.

O desenvolvimento da administração pública digital/em linha a nível dos Estados-Membros é, por isso, uma prioridade na implementação do Mercado Único Digital. A transformação digital das administrações públicas a nível dos Estados-Membros não só facilita a interação entre cidadãos e empresas com as administrações públicas, evitando procedimentos administrativos desnecessários e demorados e facilitando a reutilização de informações anteriormente disponibilizadas para outros fins, mas também abre caminho para uma cooperação mais estreita entre as administrações públicas dos Estados-Membros entre si, contribuindo desta forma para a emergência de uma administração pública integrada na União Europeia.

Mas, como demonstra o exemplo da coordenação dos sistemas de segurança social, neste domínio em constante mudança, o leque das oportunidades é igual ao leque dos desafios. Em última análise, todo o potencial da administração pública digital/em linha só pode ser alcançado se os cidadãos e as empresas estiverem em condições de confiar nos serviços públicos digitais oferecidos. Assim, uma das chaves

de 13 de março de 2014, relativa ao período de transição definido no artigo 95.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO C 152, de 20.05.2014, p. 21-23. Cfr., ainda, Decisão n.º E5 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 16 de março de 2017, relativa às modalidades práticas durante o período de transição para o intercâmbio de dados por via eletrónica a que se refere o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009, JO C 233, de 19.07.2017, p. 3-5.

⁸³ Chamando especialmente a atenção para a necessária filtragem das soluções digitais impulsionadoras dos fenómenos de *e-administration* e de *e-government* pela lente dos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da não discriminação, cfr. Joana Covelo de Abreu, “O Mercado Único Digital e o seu desígnio político-constitucional: o impacto da Agenda Eletrónica Europeia nas soluções de interoperabilidade”, *UNIO - EU Law Journal*, vol 3, n.º 1 (2017), 144-149.

⁸⁴ Cfr. Jürgen Schwarze, *Droit Administratif Européen* (Bruxelas: Bruylant, 2009), I-67.

⁸⁵ Assim, Claudio Franchini, “Les notions d’administration indirecte et de coadministration”, *Droit Administratif Européen*, dir. Jean-Bernard Auby e Jacqueline Dutheil de la Rochère (Bruxelas: Bruylant, 2007), 261.

⁸⁶ Por oposição à Comissão, “instituição executiva natural” da União – cfr. J. Á. Fuentetaja Pastor, “El poder ejecutivo europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* 18 (2010): 124 (tradução livre).

para o sucesso na implementação do Mercado Único Digital no setor público reside não apenas em melhorar o exercício de direitos através de ferramentas digitais, mas também em promover confiança e credibilidade num poder público exercido através destas ferramentas.

especial para deficientes e idosos.” Por sua vez, resulta do Regulamento de base a obrigação de as instituições dos Estados-Membros, “em conformidade com o princípio da boa administração”, (i) prestar um apoio ativo às pessoas interessadas, facultando-lhes as informações necessárias ao exercício dos seus direitos⁸⁷ e (ii) responder aos seus pedidos o mais rapidamente possível e, em todo o caso, dentro dos prazos fixados pelo direito nacional, os quais devem ser razoáveis.⁸⁸ O Regulamento de aplicação prossegue impondo às instituições competentes dos Estados-Membros (iii) a obrigação de notificar as suas decisões ao requerente que resida noutro Estado-Membro, bem como (iv) a obrigação de fundamentar as decisões de indeferimento e (v) de indicar as vias de recurso existentes e os prazos aplicáveis, para além (vi) da obrigação de transmitir uma cópia das decisões às demais instituições interessadas.⁸⁹

Este elenco vai, inclusivamente, para além daquele constante no artigo 41.º CDFUE, sendo, contrariamente ao que sucede em relação a esta disposição do direito primário da União, inegável a sua natureza vinculativa para as instituições dos Estados-Membros que apliquem o regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social, atuando, pois, em aplicação do direito da União no sentido do artigo 51.º, n.º 1, CDFUE.

Confirmando esta asserção está o enquadramento dado no regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social à problemática linguística característica de um espaço como o da União onde a diversidade linguística não é apenas valor fundamental⁹⁰ mas também expressão da sua pluralidade constitutiva e identitária.⁹¹ No domínio da segurança social em particular, o desconhecimento de outras línguas pode facilmente provocar confusões para quem se desloca no interior da União e constituir um obstáculo ao exercício dos direitos às prestações ou ao cumprimento das obrigações que as legislações internas dos Estados-Membros preveem e impõem e cujo respeito o regime de coordenação visa acautelar. É a razão pela qual, por força do artigo 76.º, n.º 7, do Regulamento de base, os pedidos e os documentos apresentados às autoridades e às instituições (e mesmo aos tribunais) de um Estado-Membro não podem ser recusados com base no facto de não serem redigidos na língua oficial desse Estado.

Os particulares podem, sempre que o considerem necessário ou conveniente, apresentar pedidos, cartas e atestados na sua própria língua, desde que se trate de uma das línguas oficiais da União.⁹² Esta solução permite que as pessoas interessadas se

⁸⁷ Cfr. artigo 76.º, n.º 4, 2.º parágrafo, 2.ª parte, do Regulamento 883/2004, bem como artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento 937/2009.

⁸⁸ Assim resulta da conjugação do artigo 76.º, n.º 4, 2º parágrafo, 1.ª parte do Regulamento 883/2004 com o artigo 3.º, n.º 4, 1.º parágrafo, do Regulamento 937/2009.

⁸⁹ Cfr. artigo 3.º, n.º 4, 2.º parágrafo, do Regulamento 937/2009.

⁹⁰ Cfr. artigo 3.º, n.º 3, 4.º parágrafo, TUE e artigo 22.º CDFUE.

⁹¹ Neste sentido, cfr. Conclusões do Advogado-Geral Miguel Poiares Maduro, de 16 de dezembro de 2004, *Enrojast*, Processo C-160/03, EU:C:2004/817, considerando 35.

⁹² Cfr. artigo 55.º, n.º 1, TUE e artigo 1.º do Regulamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia, e artigo 1.º do Regulamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Europeia da Energia Atómica, JO 17 de 06.10.1958, p. 385-386 e p. 401-402, respetivamente.

expressem de forma a fazerem-se compreender. Para além disso, as dificuldades que tal possa acarretar do lado das instituições de segurança social dos Estados-Membros tenderão, a prazo, a esbater-se em razão da utilização de formulários/documentos normalizados, próprios a procedimentos eletrónicos também eles normalizados, no quadro do sistema EESSI. Sem ir ao ponto de impor àquelas instituições a obrigação de dar resposta às pessoas interessadas na mesma língua por estas escolhida para com elas interagir,⁹³ o princípio da boa administração impor-lhes-ia, contudo, uma obrigação de comunicar com as pessoas interessadas numa linguagem acessível ou facilmente compreensível ao cidadão médio,⁹⁴ ou seja, de forma a que as pessoas interessadas também possam compreender a instituição do Estado-Membro que se pronuncia, principalmente quando o faz com peso decisório.

4. A importância destas obrigações de cooperação e de intercâmbio de informações resulta acrescida no caso de informações, documentos ou pedidos serem, por erro, apresentados pelas pessoas interessadas à instituição de um Estado-Membro que não seja competente para conhecer do caso nos termos definidos pelo Regulamento de base. Não raras vezes, pois, é difícil às pessoas interessadas prestar informações, apresentar documentos ou formular pedidos dentro dos prazos fixados na legislação nacional aplicável – desde logo porque, como se viu, podem surgir dúvidas na determinação da legislação concretamente aplicável.

O não acautelamento de tais situações acarretaria o risco de perda total ou parcial dos direitos às prestações que não só a legislação nacional (afinal) aplicável prevê, como também o regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social na União visa salvaguardar. Para evitar essas consequências indesejáveis, o Regulamento de base garante que as informações, os documentos ou os pedidos são admissíveis se apresentados dentro do prazo aplicável a uma autoridade ou instituição equivalente de outro Estado-Membro (como, por exemplo, o Estado-Membro de residência).⁹⁵ Por sua vez, o Regulamento de aplicação impõe nestas circunstâncias uma obrigação de retransmissão das informações, dos documentos ou dos pedidos em causa à instituição designada como competente, com a indicação da data em que foram inicialmente apresentados, data que vinculará a última instituição.⁹⁶

É possível identificar nesta solução uma dimensão especial e particularmente protetora/garantística do *princípio da declaração única*. Este princípio tem por objetivo esgotar (tendencialmente) num único contacto as necessidades de interação entre os cidadãos e as empresas e as administrações públicas, onerando estas à reutilização dos dados assim transmitidos e, sendo necessário, à sua retransmissão para as autoridades competentes. Ora, no domínio da segurança social, o regime de coordenação em análise contempla uma solução que obriga as instituições de segurança social dos Estados-

⁹³ Pelo contrário, a escolha linguística feita pelo interessado no momento em que se dirige a alguma instituição da União ou a alguns dos seus órgãos vincula-os a dar resposta nessa mesma língua – cfr. artigo 20.º, n.º 2, d), TFUE e artigo 41.º, n.º 4, CDFUE.

⁹⁴ Fazendo eco à proposta feita, em relação ao nível da União de exercício de poder público. Miriam Aziz, “Mainstreaming the duty of clarity and transparency as part of good administrative practice in the EU”, *European Law Journal* 10(3) (2004): 282-295.

⁹⁵ Cfr. artigo 81.º do Regulamento 883/2004.

⁹⁶ Cfr. artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento 937/2009. Se bem que, para estas situações, o artigo 81.º do Regulamento 883/2004 obrigue à transmissão imediata dos pedidos, dos documentos ou das informações, o artigo 2.º, n.º 3, última parte, do Regulamento 937/2009, salvaguarda as instituições dos Estados-Membros de serem “consideradas responsáveis ou como tendo tomado uma decisão se não tiverem agido em consequência da transmissão tardia de informações, documentos ou pedidos por instituições de outros Estados-Membros.”

Membros a recuperar e partilhar entre si dados que lhes tenham sido erroneamente transmitidos pelas pessoas interessadas. Esta obrigação de retransmissão tem, pois, por finalidade possibilitar a efetiva consideração daqueles pedidos, documentos ou informações para os fins de serviço público (segurança social) para o qual foram inicialmente transmitidos, evitando tão-só que as pessoas interessadas fiquem expostas (com prejuízo) à complexidade administrativa que caracteriza o domínio da segurança social e que apenas aumenta quando equacionada numa escala transfronteiriça. A vingar este entendimento, que reconduz esta obrigação de retransmissão ao princípio da declaração única por evitar a multiplicação de contactos com serviços públicos, verificar-se-ia desde logo que, no quadro da coordenação modernizada dos sistemas de segurança social, o alcance do princípio da declaração única já opera numa escala transfronteiriça.

5. Finalmente, ficou acima referido que, para a realização do Mercado Único Digital, é mobilizada a *autoridade administrativa da União considerada no seu todo*, ou seja, não só as administrações dos Estados-Membros, mas também as instituições, os órgãos e os organismos da União. Se bem que a aplicação do regime de coordenação modernizada dos sistemas de segurança social esteja, em primeira linha, nas mãos das administrações dos Estados-Membros, nem por isso a União, principalmente através da Comissão Europeia, deixa de estar envolvida. É assim que esta instituição se encontra representada nos dois organismos criados pelo Regulamento de base, maioritariamente ou mesmo exclusivamente compostos por representantes (um membro titular e um membro suplente) do governo de cada um dos Estados aos quais se aplica o regime de coordenação: um representante da Comissão Europeia, por um lado, preside o Comité Consultivo para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social,⁹⁷ e, por outro lado, participa com voto consultivo nas reuniões da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social.⁹⁸

Dada a importância da cooperação entre as instituições de segurança social dos Estados-Membros para a devida/boa aplicação do regime de coordenação, merece especial atenção o papel confiado à Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social. Nos termos do Regulamento de base, a Comissão Administrativa tem competência para, entre outros, tratar de qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente do regime de coordenação, promover

⁹⁷ Cfr. artigo 75.º, n.º 1, 3.º parágrafo do Regulamento 883/2004. Para além de presidido por um representante da Comissão Europeia e composto por um representante do governo de cada Estado-Membro, o Comité Consultivo para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social é também composto por um representante das organizações sindicais dos trabalhadores e um representante das associações patronais. O Comité Consultivo tem competência para examinar questões e problemas decorrentes da aplicação do regime de coordenação, e sobre eles emitir parecer para a Comissão Administrativa ou formular propostas para a sua revisão. O Comité Consultivo exerce tais competências por iniciativa própria, a pedido da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social ou também a pedido da Comissão Europeia – cfr. artigo 75.º do Regulamento 883/2004.

⁹⁸ Cfr. artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento 883/2004. Nos termos do artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento 883/2004, o secretário da Comissão Administrativa é também assegurado pela Comissão Europeia. A Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social é composta por um representante do governo de cada Estado-Membro, sendo presidida pelo membro pertencente ao Estado-Membro cujo representante no Conselho da União Europeia assume, para o mesmo período, a presidência desta instituição nos termos do artigo 16.º, n.º 9, TUE e do artigo 236.º, b), TFUE – cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (JO C 213 de 06.08.2010, p. 20-25).

o intercâmbio de experiências e melhores práticas administrativas em vista da sua aplicação uniforme e promover a colaboração entre os Estados-Membros no quadro do regime de coordenação, respondendo a questões específicas ou facilitando a realização de ações de cooperação transfronteiriça.⁹⁹

Em razão da complexidade inerente ao domínio da segurança social, apenas acrescida num modelo de coordenação arquitetado numa escala transfronteiriça, é intuitivo equacionar dificuldades de interpretação ou de aplicação do regime de coordenação suscetíveis de pôr em causa o exercício dos direitos que o mesmo almeja acautelar. Para solucionar tais dificuldades, o regime de coordenação prioriza a cooperação entre as instituições dos Estados-Membros envolvidas, acautelando, contudo, a sua submissão para a Comissão Administrativa caso aquelas não cheguem a solução ou acordo.¹⁰⁰ Foram, nestes termos, previstos procedimentos de conciliação a serem seguidos, por exemplo, em caso de dúvidas relativas à validade de documentos ou à exatidão dos factos mencionados em documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro,¹⁰¹ ou ainda em caso de divergência entre os Estados-Membros no tocante à determinação da legislação aplicável.¹⁰² Para o efeito, a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social precisou o procedimento-tipo a ser seguido antes de uma questão lhe ser submetida, para além de ter definido de modo mais preciso o seu papel na conciliação dos pontos de vista divergentes.¹⁰³

E nem a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social escapa à era digital no cumprimento das suas missões. O Regulamento de base específica que a Comissão Administrativa tem por missão promover, tanto quanto possível, “o recurso a novas tecnologias para facilitar a livre circulação de pessoas”.¹⁰⁴ Nesse contexto, a Comissão Administrativa deve assegurar que as informações necessárias ao exercício dos direitos e ao cumprimento das formalidades administrativas no quadro do regime de coordenação sejam, sempre que possível, disponíveis em linha em sítios acessíveis ao público, para além de dever zelar pela sua atualização periódica.¹⁰⁵ Cabe também à Comissão Administrativa estabelecer a estrutura, o conteúdo, o formato e o regime pormenorizado para o intercâmbio de documentos e de documentos eletrónicos estruturados e definir as modalidades práticas da transmissão de informações, documentos e decisões por via eletrónica às pessoas interessadas.¹⁰⁶ Em termos orgânicos, para agilizar a aprovação de regras comuns para o funcionamento dos serviços de tratamento da informação no quadro do regime de coordenação, foi também instituída junto da Comissão Administrativa a Comissão Técnica para o Tratamento da Informação.¹⁰⁷ É também acentuado o papel

⁹⁹ Cfr. artigo 72.º do Regulamento 883/2004.

¹⁰⁰ Cfr. artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento 883/2004.

¹⁰¹ Cfr. artigo 5.º do Regulamento 937/2009.

¹⁰² Cfr. artigo 6.º do Regulamento 937/2009.

¹⁰³ Cfr. Decisão n.º A1 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 12 de junho de 2009, relativa à instituição de um procedimento de diálogo e conciliação referente à validade dos documentos, à determinação da legislação aplicável e à concessão de prestações ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO C 106 de 24.4.2010, p. 1-4.

¹⁰⁴ Cfr. artigo 72.º, d), do Regulamento 883/2004.

¹⁰⁵ Cfr. artigo 89.º do Regulamento 987/2009.

¹⁰⁶ Cfr. artigo 4.º do Regulamento 987/2009.

¹⁰⁷ Cfr. artigo 73.º do Regulamento 883/2004 e Decisão n.º H8 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 17 de dezembro de 2015, relativa aos métodos de funcionamento e à composição da Comissão Técnica para o Tratamento da Informação da Comissão

da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social até o pleno funcionamento do sistema EESSI, cabendo-lhe definir as modalidades práticas para assegurar o intercâmbio por via eletrónica dos dados necessários à aplicação do regime de coordenação durante o período de transição em curso.¹⁰⁸

III. Considerações finais

A administração pública do Mercado Único Digital não se perfila simplesmente como uma administração pública digital, mas como uma administração pública digital capaz de responder aos desafios de um espaço socioeconómico interdependente como o da União Europeia. Por isso, à administração pública do Mercado Único corresponde um paradigma de administração pública eletrónica, ancorada no recurso às tecnologias de informação e comunicação (*digital*), aberta para além das fronteiras dos respetivos Estados-Membros (*transfronteiriça*) e interligada com as administrações públicas dos demais Estados-Membros (*interoperável*), capacitada para esgotar num *único contacto* as necessidades de interação com os particulares (cidadãos e empresas), sem descuido dos padrões de boa administração revisitados pelas demandas da era digital (uma *boa administração digital*).¹⁰⁹

Se bem que a construção do Mercado Único Digital mobilize a *autoridade administrativa da União no seu todo*, ou seja, tanto as instituições, os órgãos e os organismos da União, como as autoridades administrativas dos Estados-Membros – enquanto organismos codependentes¹¹⁰ da estrutura administrativa compósita da União¹¹¹ –, a verdade é que, como referido, são as administrações públicas dos Estados-Membros aquelas que terão um papel protagonista enquanto “executivos naturais”¹¹² das políticas e do direito da União.

O desenvolvimento da administração pública digital/em linha a nível dos Estados-Membros é, por isso, uma prioridade na implementação do Mercado Único Digital.

Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, JO C 263, de 20.07.2016, p. 3-6.

¹⁰⁸ Cfr. artigo 95.º do Regulamento 987/2009. O referido período transitório foi prorrogado de forma flexível para “dois anos a partir da data em que o sistema central do EESSI tiver sido desenvolvido, testado e entregue para produção, pronto para os Estados-Membros iniciarem a integração no sistema central”, sendo considerado pronto para produção “quando todas as componentes do sistema central do EESSI tiverem sido desenvolvidas, testadas e aprovadas como estando adequadas à sua finalidade pela Comissão Europeia, na sequência de consultas com a Comissão Executiva” – cfr. pontos 1 e 3 da Decisão n.º E4 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 13 de março de 2014, relativa ao período de transição definido no artigo 95.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO C 152, de 20.05.2014, p. 21-23. Cfr., ainda, Decisão n.º E5 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 16 de março de 2017, relativa às modalidades práticas durante o período de transição para o intercâmbio de dados por via eletrónica a que se refere o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009, JO C 233, de 19.07.2017, p. 3-5.

¹⁰⁹ Chamando especialmente a atenção para a necessária filtragem das soluções digitais impulsionadoras dos fenómenos de *e-administration* e de *e-government* pela lente dos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da não discriminação, cfr. Joana Covelo de Abreu, “O Mercado Único Digital e o seu desígnio político-constitucional: o impacto da Agenda Eletrónica Europeia nas soluções de interoperabilidade”, *UNIO - EU Law Journal*, vol 3, n.º 1 (2017), 144-149.

¹¹⁰ Cfr. Jürgen Schwarze, *Droit Administratif Européen* (Bruxelas: Bruylant, 2009), I-67.

¹¹¹ Assim, Claudio Franchini, “Les notions d’administration indirecte et de coadministration”, *Droit Administratif Européen*, dir. Jean-Bernard Auby e Jacqueline Dutheil de la Rochère (Bruxelas: Bruylant, 2007), 261.

¹¹² Por oposição à Comissão, “instituição executiva natural” da União – cfr. J. Á. Fuentetaja Pastor, “El poder ejecutivo europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* 18 (2010): 124 (tradução livre).

A transformação digital das administrações públicas a nível dos Estados-Membros não só facilita a interação entre cidadãos e empresas com as administrações públicas, evitando procedimentos administrativos desnecessários e demorados e facilitando a reutilização de informações anteriormente disponibilizadas para outros fins, mas também abre caminho para uma cooperação mais estreita entre as administrações públicas dos Estados-Membros entre si, contribuindo desta forma para a emergência de uma administração pública integrada na União Europeia.

Mas, como demonstra o exemplo da coordenação dos sistemas de segurança social, neste domínio em constante mudança, o leque das oportunidades é igual ao leque dos desafios. Em última análise, todo o potencial da administração pública digital/em linha só pode ser alcançado se os cidadãos e as empresas estiverem em condições de confiar nos serviços públicos digitais oferecidos. Assim, uma das chaves para o sucesso na implementação do Mercado Único Digital no setor público reside não apenas em melhorar o exercício de direitos através de ferramentas digitais, mas também em promover confiança e credibilidade num poder público exercido através destas ferramentas.