



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of. 289/1ª-
CACDLG/2016

SUA COMUNICAÇÃO DE:
13/04/2016

NOSSA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 9330/2016
Proc.º n.º 98/2016 – L.º 100

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
02/05/2016

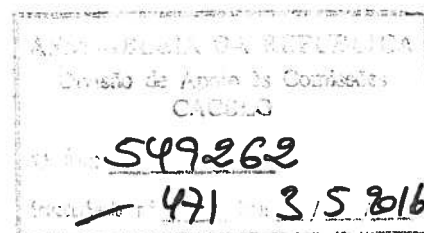
ASSUNTO: **Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 18/XIII/1ª (GOV).**

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a V. Exª os pareceres do Conselho Superior do Ministério Público e do Gabinete da Procuradora-Geral da República, ambos relativos à Proposta de Lei n.º 18/XIII/1ª (GOV).

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)



815000_1

PARECER DO C.S.M.P

Proposta de Lei n.º 18/XIII/ 1.ª (GOV) - " Regula o Acesso à informação e a reutilização dos documentos administrativos, incluindo em matéria ambiental."

I - Introdução

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, ao Conselho Superior do Ministério Público, a emissão de parecer relativamente à Proposta de Lei n.º 18/XIII/1.ª (GOV) que "Regula o Acesso à informação e a reutilização dos documentos administrativos, incluindo em matéria ambiental, transpondo a Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, e a Directiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, alterada pela Directiva 2013/37/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, relativa à reutilização de informações do sector público"

Por despacho de Sua Excelência, o Digníssimo Sr. Vice Procurador-Geral da República, datado de 15-4-2016 foi, a signatária, designada como relatora do aludido parecer.

II- Apreciação

Sinteticamente, diga-se que o direito de acesso à informação é um direito fundamental, acolhido no artigo 37.º da CRP, que dispõe, no seu n.º1, que todos têm "o direito de informar, de se informar e de ser informados (...) sem impedimentos nem discriminações", direitos cujo exercício - acrescenta o n.º 2 - "não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura".

Por seu turno, o artigo 48º, ao definir os parâmetros

fundamentais da "participação na vida pública", preceitua que todos os cidadãos têm "o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos".

Ainda o artigo 268º, no Título especialmente dedicado à Administração Pública, confere a todos os cidadãos o direito de serem "informados pela Administração sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas" (nº 1), e, em geral, "o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas" (nº 2).

Observe-se, a propósito, que o Código do Procedimento Administrativo, nas alterações que lhe foram recentemente introduzidas, viu robustecidos estes princípios da transparência e da "administração aberta" (este último, ex vi do artigo 268º, nº 2, da Constituição).

Adrede, quer a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, quer a Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que ora se pretendem revogar, já determinavam a divulgação aberta e sem restrições de toda a informação relevante sobre a actividade desenvolvida pelas entidades públicas ou entidades que prossigam fins públicos, designadamente em informação sobre ambiente.

Como novidade, o presente projecto Lei visa, como melhor se explicita na exposição de motivos, "(...) a presente lei opta por fundir o regime jurídico de acesso aos documentos administrativos com o regime de acesso à informação ambiental (...) consolidando num só acto legislativo, todo o regime de acesso à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental, com vista ao reforço da transparência e do acesso efectivo dos particulares à informação administrativa relevante, numa época marcada pelo advento da tecnologia e pela desmaterialização do procedimento administrativo", consagrando "a obrigação de todos os órgãos e entidades, ou que com ela colaborem, disponibilizarem proactivamente, de forma completa, organizada, e em linguagem clara e de fácil compreensão por todos os cidadãos, um elenco significativo de informação e documentação que, pela sua relevância, deve ser considerada

fundamentais da "participação na vida pública", preceitua que todos os cidadãos têm "o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos".

Ainda o artigo 268º, no Título especialmente dedicado à Administração Pública, confere a todos os cidadãos o direito de serem "informados pela Administração sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas" (nº 1), e, em geral, "o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas" (nº 2).

Observe-se, a propósito, que o Código do Procedimento Administrativo, nas alterações que lhe foram recentemente introduzidas, viu robustecidos estes princípios da transparência e da "administração aberta" (este último, ex vi do artigo 268º, nº 2, da Constituição).

Adrede, quer a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, quer a Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que ora se pretendem revogar, já determinavam a divulgação aberta e sem restrições de toda a informação relevante sobre a actividade desenvolvida pelas entidades públicas ou entidades que prossigam fins públicos, designadamente em informação sobre ambiente.

Como novidade, o presente projecto Lei visa, como melhor se explicita na exposição de motivos, "(...) a presente lei opta por fundir o regime jurídico de acesso aos documentos administrativos com o regime de acesso à informação ambiental (...) consolidando num só acto legislativo, todo o regime de acesso à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental, com vista ao reforço da transparência e do acesso efectivo dos particulares à informação administrativa relevante, numa época marcada pelo advento da tecnologia e pela desmaterialização do procedimento administrativo", consagrando "a obrigação de todos os órgãos e entidades, ou que com ela colaborem, disponibilizarem proactivamente, de forma completa, organizada, e em linguagem clara e de fácil compreensão por todos os cidadãos, um elenco significativo de informação e documentação que, pela sua relevância, deve ser considerada

pública e, nestes termos, acessível a todos, utilizando os respectivos sítios na Internet e complementando o acesso através de plataformas centralizadas que procedam à referenciação dessa informação."

Continuando, aí se afiança que: "(...) Estabelece-se também o princípio de que todas as informações públicas não expressamente abrangidas por uma excepção legal são passíveis de serem reutilizadas de forma tendencialmente gratuita, devendo cada entidade definir as regras e as condições da respectiva reutilização, de acordo com as orientações gerais, nomeadamente em matéria de taxas, estabelecidas na presente lei".

E, por último, resulta ainda da exposição de motivos que: " aproveita-se para operar várias alterações de pormenor e clarificar disposições criticadas pela doutrina e pelas entidades incumbidas de aplicar a LADA(...)".

Justificam-se, desde logo, algumas observações genéricas, salientando-se que, à partida, quaisquer medidas legislativas e administrativas que contribuam para promover a transparência da administração pública, num quadro que facilite o conhecimento e a divulgação dos direitos e garantias em matéria de acesso à informação são de aplaudir. De louvar será, também, a simplificação legislativa operada na fusão do acervo legislativo quanto à matéria em apreço.

Centrando a nossa atenção sobre o articulado propriamente dito, será certamente suficiente aderirmos ao parecer já elaborado pela Procuradoria-Geral da República, pois que, o mesmo, de forma profusa e exaustiva, analisa e evidencia as (poucas) imprecisões e discordâncias quanto ao conteúdo de algumas soluções patenteadas na redacção da Proposta de Lei em apreço, alertando-se para a necessidade de se densificar e determinar o conceito constante no artigo 3.º n.º 1 "por quem demonstre um interesse directo, pessoal e legítimo na informação", o qual tem vindo a suscitar inúmeras dificuldades na sua aplicação prática. Saliente-se que, também o artigo 7.º, no que respeita ao acesso e comunicação de dados de saúde, merecerá melhor e aturada reflexão e, de igual forma, melhoraria, sem dúvida, a proposta de Lei um aditamento ao artigo 10.º onde ficasse expressamente a constar que, na divulgação activa de informação, não poderia ser publicitada informação que contenha dados pessoais.

III- Síntese Conclusiva

Em resumo: É, em abono da verdade, nosso imperativo reconhecer a bondade do Projecto de Lei na relevante maioria das soluções que preconiza, como, aliás, transparece da nossa adesão ao conteúdo do mesmo, sendo certo que os reparos suscitados estarão ainda em tempo de ser aproveitados pela entidade própria.

III- Síntese Conclusiva

Em resumo: É, em abono da verdade, nosso imperativo reconhecer a bondade do Projecto de Lei na relevante maioria das soluções que preconiza, como, aliás, transparece da nossa adesão ao conteúdo do mesmo, sendo certo que os reparos suscitados estarão ainda em tempo de ser aproveitados pela entidade própria.

PROPOSTA DE LEI n.º 18/XIII/1ª (GOV)

Regula o acesso à informação administrativa e a reutilização dos documentos administrativos, incluindo em matéria ambiental, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, alterada pela Diretiva 2013/37/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa à reutilização de informações do setor público

PARECER -

I- INTRODUÇÃO

O Exmº Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou o envio de parecer escrito sobre a Proposta de Lei que *«Regula o acesso à informação administrativa e a reutilização dos documentos administrativos, incluindo em matéria ambiental, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, alterada pela Diretiva 2013/37/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa à reutilização de informações do setor público»*.

Com fundamento no objetivo de simplificação legislativa e de concentração num só ato da legislação indispensável ao conhecimento, célere e integral, por qualquer particular, dos seus direitos, a proposta pretende fundir o regime jurídico de acesso aos documentos administrativos com o regime jurídico de acesso à informação ambiental, através da revogação da Lei 46/2007, de 24/8 – LADA e da Lei 19/2006, de 12/6, ambas alteradas pelo DL 214-G/2015, de 2/10, bem como, transpor as Diretivas 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28/1/2003 relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do

Conselho, de 17/11/2003, alterada pela Diretiva 2013/37/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/6/2013, relativa à reutilização de informações do setor público.

Por fim, propõem-se alterações de pormenor e clarificação de disposições criticadas pela doutrina e pelas entidades incumbidas de aplicar a LADA ao longo dos anos de vigência do diploma, bem como sanar incoerências e dúvidas de constitucionalidade entre a LADA, o regime da Lei de Proteção de Dados Pessoais e a Lei 12/2005, de 26/1 (Informação genética pessoal e informação de saúde).

II- APRECIÇÃO

A proposta de Lei n.º 18/XIII/1.ª (GOV) contém um total de 44 artigos.

O artigo 1º, inserido no Capítulo I das disposições gerais, define o âmbito de aplicação objetivo e exclusões.

Embora o art. 1º, nº 3 faça remissão para o regime legal de protecção de dados pessoais (aplicável subsidiariamente aos dados do sistema judicial), atenta a dimensão e importância, deveria constar nas exclusões à aplicação da lei o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial, que se rege pela Lei 32/2004, de 22/7.

O artigo 2º consagra o princípio da administração aberta, em linha com o art. 268º da Constituição.

O artigo 3º inclui as definições para efeitos da lei.

A noção de documento administrativo é adaptada à nova realidade digital.

O art. 1º, nº 3 estipula o acesso a informação e documentos nominativos *«por quem demonstre um interesse directo, pessoal e legítimo na informação»*.

Este conceito geral e abstracto suscita dificuldades (basta consultar a vasta jurisprudência em que se discute a matéria) que podiam ser atenuadas com a sua densificação numa alínea a constar do art. 3º, nº 1.

O artigo 4º define o âmbito de aplicação subjetivo.

É de realçar o alargamento do âmbito de aplicação a novas entidades, tais como, institutos públicos, associações e fundações públicas, abarcando os concessionários (al. h).

O artigo 5º respeita ao direito de acesso e o artigo 6º enumera as restrições.

O artigo 7º respeita ao acesso e comunicação de dados de saúde.

O artigo está conforme a actual redacção do art. 11º, nº 5 da Lei 67/98, de 26/10 e art. 3º, nº 3 da Lei 12/2005, de 26/1, no sentido do acesso ser efectuado por médico.

O objetivo de *«sanar incoerências e dúvidas de constitucionalidade, há muito discutidas, entre a LADA, o regime da Lei de Protecção de Dados Pessoais e a Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro, na parte relativa ao acesso a informação genética pessoal e informação de saúde»* parece não ter sido conseguido. De facto, sem alteração das respetivas competências, continuará a discussão entre a CADA e a CNPD (cfr., Parecer n.º 242/2012, de 18 de setembro da CADA), bem como a dualidade de regimes de acesso a dados de saúde conforme a natureza pública ou privada da entidade que os possui.

O artigo 8º trata do uso ilegítimo de informações.

O artigo 9º determina o responsável pelo acesso.

Os arts 10º e 11º tratam da divulgação ativa de informação.

Embora resulte da análise global da proposta que a mesma não prejudica o regime da lei de protecção de dados pessoais (Lei 67/98, de 26/10), são conhecidos os problemas com a divulgação na internet de dados pessoais.

Assim, e uma vez que certamente não serão juristas a publicitar a informação nos sítios da internet, a cautela aconselha (até porque pode gerar responsabilidade civil por parte de entidades públicas) o aditamento ao art. 10º de um número onde conste que não pode ser publicitada informação que contenha dados pessoais.

Os arts. 12º a 16º estão inseridos no Capítulo II, Seção I e respeitam ao exercício do direito de acesso a documentos administrativos. São regulados o pedido de acesso (art. 12º), a forma de acesso (art. 13º), o custo/encargos (art. 14º), prazo de resposta ao pedido de acesso (art. 15º - em conformidade com o art. 86º, nº 1 do CPA) e o direito de

queixa em caso de falta de resposta (art. 16º).

Os arts. 17º e 18º inseridos no Capítulo II, Secção II - Direito de acesso à informação ambiental, prevêem o direito de acesso à informação ambiental (art. 17º) e os fundamentos do indeferimento do pedido (art. 18º).

O conceito de «informação ambiental» consta do art. 3º, nº 1, al. e).

É de realçar a simplificação do indeferimento face ao presente regime do art. 11º da Lei 19/2006, de 12/6.

A divulgação de informação ao público consta do art. 11º.

Os arts. 19º a 27º, inseridos no Capítulo II, Secção III, tratam da problemática da reutilização de documentos cujo acesso seja autorizado.

O conceito de «reutilização» consta do art. 3º, nº 1, al. g), nos seguintes termos «*a utilização, por pessoas singulares ou coletivas, de documentos administrativos, para fins comerciais ou não comerciais diferentes do fim inicial de serviço público para o qual os documentos foram produzidos*», reproduzindo a definição constante da Diretiva 2003/98/CE, art. 2º, nº 4.

A partir do momento em que a disponibilização do documento ocorre em formato aberto (art. 19º, nº 6), justifica-se que a entidade que o disponibiliza não seja obrigada a criar ou adaptar documentos (art. 19º, nº 7), aliás, há soluções (botão de pesquisa) nos formatos de documentos mais comuns – word e pdf.

Em síntese, para que ocorra reutilização:

- a) O acesso tem que ser autorizado nos termos da Lei.
- b) Os documentos não respeitarem:
 - b.1- Aos excluídos da reutilização (art. 20º).
 - b.2- Aos mencionados no art. 19º, nº 3, als. a) a c).
 - b.3- Abrangidos por direitos de autor ou conexos (art. 21º, nº 1).

Atento o conceito de documento (art. 1º, al. a) e b), não se percebe a menção no art. 21º, nº 2 a «*dados*».

O artigo 20º enumera os documentos excluídos da reutilização.

O artigo 21º trata do pedido de reutilização.

O artigo 22º fixa o prazo de resposta ao pedido de reutilização.

O artigo 23º determina as condições de reutilização.

O artigo 24º respeita à publicidade das taxas aplicáveis, incluindo o prazo, montante e forma de pagamento e eventuais reduções ou isenções previstas.

O artigo 25º impõe a proibição de acordos exclusivos.

O artigo 26º trata da intimação para a reutilização de documentos.

O artigo 27º respeita à divulgação de documentos disponíveis para reutilização.

Os arts. 28º a 35º, inseridos no Capítulo VI respeitam à entidade administrativa independente (CADA) responsável pela promoção do acesso à informação administrativa e respectiva reutilização.

A regulação abarca natureza (art. 28º), composição (art. 29º), competências (art. 30º e 34º), dever de cooperação (art. 31º) estatuto dos membros (art. 32º e 33º) e serviços de apoio (art. 35º).

Os arts 36º a 39º regulam as contraordenações (apenas) por violação das regras de reutilização de documento (art. 36º), a aplicação das coimas (art. 37º), o destino das receitas cobradas (art. 38º) e a omissão de dever (art. 39º).

Os arts. 40º e 41º respeitam à impugnação judicial das deliberações da CADA, tramitação e recurso.

É de salientar que não existe alteração de prazos, procedimentos ou competências em comparação com o anterior regime legal da Lei 46/2007, de 24/8.

O artigo 42º prevê normas transitórias.

O artigo 43º enumera as normas a revogar.

O artigo 44º fixa o prazo de entrada em vigor.

Atenta a importância das matérias em causa e o pouco desenvolvimento na Doutrina e Jurisprudência, afigura-se que a *vacatio legis* deve ser mais longa, de forma a permitir a realização de acções de formação.

III- DA RELAÇÃO ENTRE A PROPOSTA E OS TRABALHOS DE REVISÃO DA DIRETIVA DOS PA

A posição que tem sido seguida defende que os PA não são uma atividade administrativa, logo, não lhes é aplicável a Lei 46/2007 (LADA - exclusão do art. 3º, nº 2, al. b), cfr, Ac. STA de 25/2/2009, proc. 0132/09, www.dgsi.pt e comentário publicado na Revista do M. Público nº 118 de 2009). Na minha opinião, face ao teor da Proposta de Lei n.º 18/XIII esta posição permanece defensável.

Todavia, não são de descartar novas tentativas de acesso, podendo em última instância o M. Público ser confrontado com uma intimação para a prestação de informações, consulta ou passagem de certidões.

Assim, a cautela aconselha a que se procure uma redação na futura Diretiva dos PA em conformidade com a Lei 46/2007 e a Proposta de Lei n.º 18/XIII. Neste sentido, fui autor da seguinte proposta para discussão:

Artigo 7º

Do acesso por terceiro ao conteúdo da PAMP

1. A PAMP possui caráter reservado.
2. A natureza reservada é excecionada relativamente a documentos existentes na PAMP sobre os quais não recaia nenhum impedimento legal quanto ao seu conteúdo e acesso.
3. O acesso a documentos preparatórios de uma decisão pode ser diferido até à tomada de decisão ou ao arquivamento do PAMP, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.
4. O direito de acesso é assegurado através de meio adequado, nomeadamente, consulta, reprodução ou certidão.

No fundo, com esta proposta de redação apenas são acessíveis documentos públicos e excluído o acesso a planos, metodologias, estratégias, notas pessoais, apontamentos para orientação e sustentação de posições, bem como a matérias sujeitas a segredo e o respeito por dados pessoais (nºs 2 e 3)

IV- CONCLUSÕES

- 1- A proposta não implicará alterações das regras de direito internacional privado.

2- A proposta respeita a legislação europeia e não contende com a Constituição portuguesa.

3- A proposta mostra-se em conformidade com os princípios gerais constantes do Código de Procedimento Administrativo (DL 4/2015, de 7/1).

4- É positiva a consolidação, num só ato legislativo, de todo o regime de acesso à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental.

5- Atenta a dimensão e importância, deveria constar nas exclusões à aplicação da lei (art. 1º, nº 4) o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial, que se rege pela Lei 32/2004, de 22/7.

6- O conceito de «*interesse directo, pessoal e legítimo na informação*» constante do art. 1º, nº 3 tem suscitado dificuldades que podiam ser atenuadas com a sua densificação numa alínea a constar do art. 3º, nº 1.

7- O art. 7º da proposta não resolve a controvérsia entre o acesso a dados de saúde de utentes das unidades públicas e privadas permanecendo a dualidade de regimes de acesso a dados de saúde conforme a natureza pública ou privada da entidade que os possui (CADA – CNPD).

8- Face à amplitude de destinatários da lei, a cautela aconselha (até porque pode gerar responsabilidade civil por parte de entidades públicas) o aditamento ao art. 10º de um número onde conste que não pode ser publicitada informação que contenha dados pessoais.

9- Atenta a importância das matérias em causa e o pouco desenvolvimento na Doutrina e Jurisprudência, afigura-se que a *vacatio legis* deve ser mais longa, de forma a permitir a realização de ações de formação.

10- A presente proposta não altera a posição que tem sido seguida, no sentido do PA não ser uma atividade administrativa, logo, não lhe ser aplicável o regime de acesso a documentos administrativos.

11- Por cautela, a redação que venha a ser adotada na nova Diretiva dos PA deve estar de acordo com os princípios da LADA e da atual proposta.