

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES**



**COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE
POLÍTICA GERAL**

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 186/XII-AR

PROJETO DE LEI N.º 592/XV (IL) – “REFORMA DO SISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA, PROCEDENDO À QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 26/2016, DE 22 DE AGOSTO, QUE APROVA O REGIME DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E AMBIENTAL E DE REUTILIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS”

13 DE MARÇO DE 2023



INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Política Geral analisou e emitiu parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 186/XII-AR – Projeto de Lei n.º 592/XV (IL) – “Reforma do sistema de acesso à informação administrativa, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

Considerando que o objeto da iniciativa incide sobre matéria no âmbito de *administração pública*, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Política Geral, nos termos do artigo 3.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pela Resolução n.º 49/2021/A, de 11 de agosto, e pela Resolução n.º 52/2021/A, de 25 de outubro.

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

A presente iniciativa legislativa tem por objeto – cf. artigos 1.º e 2.º – proceder à quarta alteração da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, dando nova redação aos artigos 15.º, 16.º e 30.º.

Na exposição de motivos que fundamenta a apresentação do presente Projeto de Lei, o proponente refere que “À luz do artigo 17.º da Lei Fundamental Portuguesa, o direito de acesso à informação administrativa assume a natureza de direito fundamental, análogo aos direitos,



liberdades e garantias, consistindo, por um lado, no direito dos cidadãos a serem informados pela Administração Pública, sempre que assim o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam diretamente interessados e sobre as decisões que, nesse âmbito, sejam tomadas, e, por outro, no direito destes a aceder aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo da observância das normas aplicáveis ao acesso à informação em matérias relativas à segurança externa e interna e à investigação criminal, bem como do regime aplicável à proteção de dados pessoais, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Por sua vez, os preceitos constitucionais invocados consagram, também, o princípio da administração aberta, que veio a ser, posteriormente, densificado no artigo 17.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, mais tarde, no artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, conhecida como a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), a qual resultou do processo de transposição da Diretiva 2003/4/CE, de 28 de janeiro, e da Diretiva 2003/98/CE, de 17 de novembro, do Parlamento Europeu e do Conselho, disciplinando não só o modo como deve ser garantido e exercido o direito de acesso dos particulares à informação administrativa, como regulamentou o funcionamento de uma entidade administrativa independente, dotada de autonomia financeira, responsável por garantir esse direito, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Mais tarde, a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público, veio, expressamente, prever no seu Considerando (5) que o acesso à informação administrativa enquanto direito fundamental, reconhecido no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não deve sofrer qualquer tipo de ingerência injustificada por parte dos poderes públicos.

O Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal tem em consideração o avanço significativo alcançado com a aprovação da LADA em Portugal, ao garantir que os cidadãos possam aceder e requerer o acesso a informações e documentos que estejam na posse ou sejam propriedade da Administração Pública, diretamente aos seus órgãos e junto dos seus serviços, mas, também, por intermédio da CADA, constituindo, por isso, um importante instrumento legislativo na promoção de uma cultura administrativa de transparência, integridade e responsabilidade. Contudo, volvidos sete anos após a sua aprovação, a realidade já demonstrou que faltam mecanismos legais que assegurem maior coercibilidade à atuação da CADA, desde logo, porque as suas competências são meramente consultivas e não vinculativas. Conforme sublinhado já



por vários especialistas neste domínio jurídico¹, *“a manutenção de uma entidade administrativa independente a quem a lei atribui meras competências consultivas configura um significativo desperdício de recursos, para além das suas despesas gerais de funcionamento, o seu orçamento tem ainda de suportar os custos relativos aos seus funcionários e aos seus membros. Se no início da sua atividade ainda se percebia que se tivesse optado por um modelo de parecer facultativo e não vinculativo, numa lógica de aculturação gradual e pedagógica da Administração Pública ao princípio da transparência administrativa, ao fim de todos estes anos de funcionamento não se encontra qualquer justificação para isso”,* concluindo que *“a falta de continuidade do sistema é manifesta”,* já que, ao mesmo tempo, que se cria uma entidade administrativa independente, *“priva-se a mesma de quaisquer competências decisórias, ficando limitada a uma atividade consultiva”*.

O último Relatório de Atividades disponibilizado pela CADA, no seu sítio online, constata que só no ano de 2021, foi instaurado um número recorde de procedimentos de acesso à informação administrativa, cerca de 912 procedimentos, tendo sido emitidos cerca 370 pareceres, dados que, no entender da Iniciativa Liberal, comprovam manifestamente a importância da CADA na mediação da relação da Administração Pública com a sociedade civil.

A Iniciativa Liberal considera fundamental a reforma do sistema de acesso à informação administrativa por várias razões. Reconhece que falta em Portugal uma cultura de Administração Pública proactiva, que desvirtua o princípio da Administração Pública aberta em várias dimensões, já que a realidade demonstra que o espaço de informação das estruturas administrativas disponível aos cidadãos não passa de um mero emaranhado burocrático, onde o particular recorre para aceder à informação e frequentemente se perde, a maior das vezes, porque não tem sucesso na obtenção dessa informação, outras vezes, porque não consegue descodificar o seu conteúdo, por o mesmo não ser claro, acessível e perceptível para o cidadão comum.

Ao invés de onerar os cidadãos com burocracia, a Iniciativa Liberal defende que a Administração Pública se pautar por padrões de performance mais exigentes e elevados, tendo a obrigação não só de divulgar publicamente a informação sobre a sua organização e funcionamento, em nome da transparência, como de divulgar a informação sobre o estado dos procedimentos

¹ Cfr. Freitas, Tiago Fidalgo de; O acesso à informação administrativa: regime e balanço, in O Acesso à Informação Administrativa, (org.) Tiago Fidalgo de Freitas / Pedro Delgado Alves, Almedina, 2021, pp.112-113.



administrativos dos particulares, sem que estes tenham sequer de despende tempo e outros recursos a solicitar o acesso a essa informação, pondo em prática uma verdadeira cultura administrativa de proatividade, eficiência e, sobretudo, que garanta o direito a uma boa administração, tal como previsto no artigo 5.º do CPA.

Neste âmbito, a CADA tem uma função indispensável, evitando que os particulares se vejam obrigados a recorrer à via judicial para garantir os seus direitos, incorrendo em custos desnecessários, ao mesmo tempo que permite evitar que a entrada de novos processos continue a contribuir para sobrecarregar o sistema judicial administrativo, cuja reforma é, aliás, também, urgente.

O presente Projeto de Lei visa, portanto, aprofundar e reforçar os direitos dos cidadãos na relação que estes mantêm com a Administração Pública, corporizando uma proposta inscrita no programa eleitoral com que a Iniciativa Liberal se apresentou às eleições legislativas e que se desenvolve essencialmente em três pontos:

1. Atribuição de efeitos vinculativos aos pareceres da CADA;
2. Possibilidade da CADA aplicar sanções pecuniárias compulsórias aos titulares dos órgãos quando se verifique um incumprimento das suas deliberações;
3. Reforço do papel e das competências da CADA, colocando este organismo ao serviço da sociedade e dos portugueses.

O efeito vinculativo das deliberações da CADA reforça o princípio da administração aberta enquanto princípio basilar do nosso direito administrativo e garante que estas sejam levadas em consideração por todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Para tal, é necessário que, a par da atribuição de efeito vinculativo às deliberações da CADA, se comine a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos que, decorrido determinado prazo, incumpram com as suas deliberações.

Estas medidas levam em consideração que a alternativa ao recurso à CADA passa pela apresentação de uma intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagem de certidões, junto de um tribunal administrativo e fiscal, processos que não são simples e que têm um custo associado, o que constitui um obstáculo inadmissível à transparência e ao direito à informação. Como tal, as alterações agora propostas têm o duplo



efeito de, por um lado, facilitar o acesso à informação e, por outro, contribuir para a redução do número de processos judiciais.

Não é viável que depois de ser emitido um parecer pela CADA favorável à disponibilização de determinado documento ou informação, existam organismos que recusem o seu cumprimento obrigando os cidadãos a recorrerem à jurisdição administrativa, com toda a morosidade e custos associados.

As modificações que agora se propõem, apesar de constituírem uma novidade no que concerne a iniciativas legislativas, não são de todo desconhecidas do panorama político português, uma vez que foi a própria CADA, em 2011, através da sua *“Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa”*, a sancionar grande parte das soluções aqui apresentadas.”

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Importa ainda referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS não emitiu qualquer parecer à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PPM não emitiu qualquer parecer à presente iniciativa.

CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral deliberou dar parecer favorável ao **Projeto de Lei n.º 592/XV (IL) – “Reforma do sistema de acesso à informação administrativa,**



procedendo à quarta alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos”, com os votos a favor do CDS-PP e as abstenções dos Grupos Parlamentares do PSD e BE, sendo que os Grupos Parlamentares do PS e PPM não se pronunciaram.

Ponta Delgada, 13 de março de 2023

O Relator

Flávio Soares

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

A Presidente

Elisa Sousa