



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Exmo. Senhor
Dr. Fernando Negrão
M.I. Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Palácio de São Bento
1249 - 068 LISBOA

N/Refª.

Of. 403, 2014.03.12

Proc. 92/2014

V/Refª

Of. 156/XII/1ª - CACDLG/2014

13-02-2014

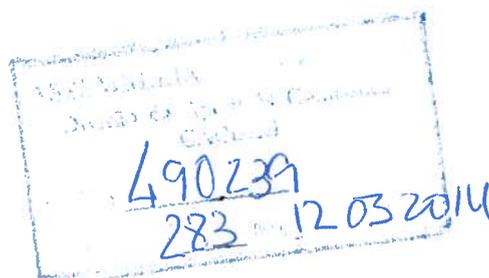
Assunto: Pedido de Parecer dirigido à CADA

Junto envio a V. Exa o Parecer desta Comissão, aprovado na sessão realizada em 2014.03.11.

Com os melhores cumprimentos *e elevadas considerações*

O Presidente da CADA

António José Pimpão
(António José Pimpão)



ML



Processo n.º 93/2014

Entidade consulente: Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I – Factos e pedido

“Encontrando-se pendente para apreciação” na Assembleia da República o “Projeto de Lei n.º 466/XII/3.ª (PSD/CDS-PP) - «Cria a Entidade Fiscalizadora do Regime de Segredo de Estado»”, solicitou o Presidente da respetiva Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) emitisse “parecer escrito” sobre esta iniciativa legislativa.

Tal Parecer ater-se-á, tão-somente, a questões de natureza jurídica ligadas ao acesso a documentos, as únicas quanto às quais cabe a esta Comissão pronunciar-se (cfr. artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização - LADA).

II – Apreciação na generalidade

1. As razões determinantes da elaboração deste projeto de lei constam da sua *“Exposição de Motivos”*, afigurando-se que poderão ser sintetizadas do seguinte modo:

a) O longo tempo de vigência da Lei n.º 6/94, de 7 de abril¹, e as alterações que, entretanto, se operaram no contexto global.

Assim, é aí referido que:

“Decorridos mais de dezoito anos sobre o início de vigência da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril, Lei do segredo de Estado, considerando as profundas alterações registadas no contexto global, nomeadamente a alteração de paradigma em matéria de segurança e defesa, estão reunidas as condições que determinam a necessidade de aprofundar o regime do segredo de Estado, bem como os instrumentos de fiscalização adequados a garantir o equilíbrio entre a proteção dos direitos,

¹ Trata-se da Lei do Segredo de Estado, ora em vigor.



liberdades e garantias dos cidadãos no confronto com outras exigências imperativas respeitantes à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência nacional e à unidade e integridade do Estado”.

b) A necessidade de existência de uma entidade independente.

A este propósito é dito que:

“Neste enquadramento, torna-se necessário dotar o novo regime do segredo de Estado, de uma entidade independente, com competência para assegurar um registo permanente e atualizado dos atos de classificação e de desclassificação como segredo de Estado, bem como para emitir, a requerimento dos cidadãos, parecer prévio para efeitos de exercício do direito de reclamação graciosa ou impugnação contenciosa, bem como para apreciar queixas apresentadas pelos cidadãos”.

c) A constituição de tal entidade, questão a respeito da qual é afirmado na “Exposição de Motivos” que:

“Considerando os diversos modelos de fiscalização do segredo de Estado, opta-se por um sistema de fonte parlamentar na designação da entidade fiscalizadora, a qual se propõe permaneça presidida por um Embaixador jubilado numa composição que integra um total de três elementos, sendo os restantes membros, de formação jurídica, eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

Por outro lado, a independência e a transparência exigíveis aos membros da entidade fiscalizadora, pela natureza das funções exercidas, justificam plenamente o escrutínio pelo parlamento, quer através de audição prévia, quer através da apresentação de um registo de interesses, bem como da realização de audições periódicas respeitantes à apreciação do trabalho desenvolvido”.

2. O Projeto de Lei n.º 466/XII/3.^a (PSD/CDS-PP), que visa criar a Entidade Fiscalizadora do Regime de Segredo de Estado (EFSE), é constituído por nove artigos.

O artigo 1.º determina o objeto do diploma: a criação da EFSE, tal como previsto no artigo 14.º do “Projeto de Lei n.º 465/XII/3.^a (PSD/CDS-PP)”, relativo ao “Regime do Segredo de Estado”.



Pelo artigo 2.º reporta-se ao estatuto e funcionamento da EFSE, entidade independente que funciona junto da Assembleia da República e à qual, sem prejuízo dos poderes de fiscalização do Parlamento, cabe “fiscalizar o cumprimento do regime do segredo de Estado” (n.º 2).

O artigo 3.º refere-se à composição da EFSE e ao modo de designação dos seus membros.

O artigo 4.º é relativo às competências da EFSE.

O artigo 5.º tem por epígrafe “Impugnação e prazos” e prende-se com o uso de meios procedimentais e processuais.

Quanto ao artigo 6.º, trata dos deveres dos membros da EFSE.

O artigo 7.º aborda os direitos e regalias dos membros desta entidade e o artigo 8.º diz respeito ao registo de interesses, o qual deve obrigatoriamente constar do *curriculum* apresentado pelos candidatos a membros da EFSE junto das comissões parlamentares competentes.

Finalmente, o artigo 9.º do projeto em apreciação tem a ver com a entrada em vigor do diploma que dele poderá resultar: a data da entrada em vigor da lei que aprova o regime do segredo de Estado.

3. Descrito o projeto nas suas linhas gerais, afigura-se que o mesmo não oferece reparos quanto à sua apreciação na generalidade.

Trata-se de um texto cuja entrada em vigor consubstanciará um aperfeiçoamento normativo face ao quadro legal vigente (Lei n.º 6/94, de 7 de abril, que aborda a questão da Comissão de Fiscalização do segredo de Estado no seu artigo 13.º), já que procura traçar um verdadeiro estatuto da entidade fiscalizadora do regime de segredo de Estado.

4. Uma única questão pode, no entanto, colocar-se. Constituindo a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos um órgão administrativo independente que tem por atribuição a tutela do acesso à informação administrativa tem toda a pertinência equacionar a razão pela qual não são cometidas à referida Comissão as competências que aqui se atribuem a esta nova entidade. É que, sendo o Segredo de Estado uma exceção à transparência administrativa, também é de acesso a informação administrativa que se trata quando se exercem as competências que estão previstas



para a nova entidade a criar. Por isso, um juízo de economia de meios fundamenta que se possa equacionar a hipótese de injustificabilidade de duplicação orgânica que, de algum modo, subjaz a este projecto.

III – Apreciação na especialidade

Em sede de apreciação na especialidade, consideram-se de realçar os seguintes pontos:

a) O artigo 1.º tem por epígrafe “Objeto” e é do seguinte teor:

“A presente lei cria a Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado, adiante designada EFSE, prevista no artigo 14º da Lei que estabelece o regime do segredo de Estado”.

O artigo 2.º, referente ao “Estatuto e funcionamento” tem a redação que ora se indica:

“1. É criada a Entidade Fiscalizadora do Segredo do Estado, adiante designada por EFSE, a quem compete zelar pelo cumprimento da Constituição e da lei em matéria de segredo de Estado, sem prejuízo dos poderes de fiscalização pela Assembleia da República.

2. A EFSE, é uma entidade independente, funciona junto da Assembleia da República e tem por missão fiscalizar o cumprimento do regime do segredo de Estado, sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Assembleia da República, nos termos constitucionais.

3. A Assembleia da República assegura à EFSE, instalações, pessoal de secretariado e apoio logístico suficientes e inscreve no seu orçamento a dotação financeira necessária à prossecução das suas atribuições e competências, por forma a garantir a independência do referido órgão”.

Afigura-se que, de um ponto de vista de clareza jurídica, deveria ser outro o texto do atual artigo 2.º, já que comporta repetição parcial do que é referido no artigo 1.º, sendo que também existe uma sobreposição de parte dos seus n.ºs 1 e 2.

E, assim, sugere-se que o referido preceito passe a ter a seguinte redação:

“Artigo 2.º

(Natureza e funcionamento)



1. *A EFSE é uma entidade independente, que funciona junto da Assembleia da República e tem por missão fiscalizar o cumprimento do regime do segredo de Estado, sem prejuízo dos poderes de fiscalização que, nos termos constitucionais, cabem à Assembleia da República.*
 2. *A EFSE dispõe de orçamento anual, cuja dotação é inscrita no orçamento da Assembleia da República.*
 3. *A Assembleia da República assegura à EFSE as instalações, o pessoal de secretariado e o apoio logístico necessários à prossecução das suas atribuições e competências”.*
- b)** Para além do que acaba de se deixar expresso na alínea a), cumpre referir um outro ponto: este artigo 2.º, designadamente o seu n.º 3, traz à colação o problema de ser equacionada a existência de um único estatuto / regulamento orgânico, comum a todas as entidade independentes que funcionam junto da Assembleia da República.
- Nesta perspetiva, tornar-se-ia dispensável o n.º 3 do artigo segundo (na sua redação atual), mostrando-se, no entanto, cabida uma remissão para o regulamento orgânico (único), que urge seja elaborado.
- c)** De acordo com o n.º 6 do artigo 3.º:
- “O Presidente da EFSE, ou na ausência deste quem o substitua, em caso de empate nas deliberações tomadas, tem voto de qualidade”.*
- Propõe-se uma redação que, não alterando o conteúdo do preceito, se mostra mais consentânea com textos desta natureza:
- “Em caso de empate nas deliberações a tomar, o Presidente da EFSE ou, na sua ausência, quem o substitua, tem voto de qualidade”.*
- d)** O artigo 4.º (“Competências”) é do seguinte teor:
1. *A EFSE acompanha e fiscaliza a atividade de classificação do segredo de Estado, pronuncia-se perante requerimentos e queixas apresentadas por cidadãos em matéria deste segredo, e vela pelo cumprimento da Constituição e da lei, especialmente em matéria de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.*
 2. *Compete, em especial, à EFSE:*



- a) *Criar e manter atualizado um registo de todas as matérias e documentos classificados como segredo de Estado, contendo a identificação da entidade classificadora, a data e o prazo da classificação, bem como a indicação dos interesses a proteger e dos motivos ou circunstâncias que fundamentam a classificação;*
- b) *Obter das entidades competentes para classificar como segredo de Estado, os elementos necessários à criação e manutenção do registo referido na alínea anterior;*
- c) *Notificar as entidades competentes para classificar como segredo de Estado da caducidade da classificação num prazo não inferior a 30 dias da data de caducidade.*
- d) *Emitir parecer prévio, na sequência de requerimento apresentado por cidadãos, para efeitos de instrução de processos de reclamação ou impugnação sobre o ato de indeferimento ao acesso à informação classificada como segredo de Estado;*
- e) *Pronunciar-se sobre queixas apresentadas por cidadãos respeitantes à recusa no acesso a documentos classificados como segredo de Estado;*
- f) *Velar pelo cumprimento das medidas de segurança e proteção dos documentos e matérias classificados como segredo de Estado;*
- g) *Manter um registo atualizado e exaustivo da respetiva atividade de controlo e fiscalização;*
- h) *Elaborar um relatório anual respeitante à atividade de classificação e desclassificação como segredo de Estado, para apresentação até 31 de Janeiro de cada ano à Assembleia da República, respeitante ao ano civil anterior.*

3. *Compete à EFSE aprovar o respetivo regulamento de funcionamento”.*

Se se atentar na redação proposta para o n.º 1 do artigo 2.º e se se tiver em conta o n.º 2 deste artigo 4.º, parece dispensável a inserção do atual n.º 1 deste artigo 4.º.

Por outro lado, propõe-se para a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º a seguinte redação:



“c) Notificar, com a antecedência mínima de 30 dias, as entidades competentes para classificar como segredo de Estado da data da caducidade da classificação anteriormente operada”.

Não se contesta a opção procedimental vertida no texto da alínea *d)* do n.º 2 deste artigo, mas a configuração do preceito permite colocar a dúvida que consiste em saber se o parecer prévio aí mencionado se reporta a processo de reclamação, a processo de impugnação ou a ambos.

e) Transcreve-se o artigo 5.º, sob a epígrafe *“Impugnação e prazos”*:

“1. A reclamação graciosa ou a impugnação contenciosa de ato que indefira acesso a documento com fundamento em segredo de Estado está condicionada ao prévio pedido pelo interessado e emissão de parecer pela EFSE.

2. A EFSE pronuncia-se no prazo de 30 dias contados a partir da data em que receba o pedido referido no número anterior.

3. Os prazos para reclamação ou impugnação de ato que indefira acesso a documento com fundamento em segredo de Estado só começam a contar a partir da data da emissão do parecer da EFSE”.

Quanto a este preceito, repete-se aqui o que já houve oportunidade de referir a propósito do artigo 15.º do regime substantivo. Assim:

- Parece desajustada, por desatualizada, a terminologia adoptada: em vez de «reclamação graciosa» deve-se utilizar «reclamação administrativa» e em vez de «impugnação contenciosa» deve-se escrever «impugnação jurisdicional» (ou «processual»);
- Não se compreende se se pretende fazer restringir o regime às reclamações, afastando os outros meios de impugnação administrativa, como os recursos hierárquicos; se um particular recorrer hierarquicamente do indeferimento de um pedido de acesso já não está sujeito a que a entidade prevista no artigo 14.º tenha de se pronunciar ?
- Questiona-se o sentido de uma reclamação administrativa ser sempre precedida de um parecer; ou seja, e interrogativamente, se um particular pretende reclamar de um indeferimento de acesso a um documento, para que reclame é necessário pedir antes um parecer ? E só pode reclamar depois de pedir o



parecer ? Não fará mais sentido que, feita a reclamação, seja instada a pronunciar-se a entidade fiscalizadora prevista no artigo 14.º, resultando daí uma decisão administrativa já sustentada no parecer ? É que, e à falta de melhor argumento, parece não fazer sentido que o particular tenha de fazer dois pedidos sucessivos, um para o parecer e, depois, a reclamação propriamente dita.

- Será que faz sentido, como parece decorrer deste preceito, não muito bem escrito, que a exigência de parecer também se aplica nos casos em que haja impugnação jurisdicional depois de já ter havido impugnação administrativa ?
- Por fim, é preciso ter em conta que a exigência de um parecer prévio para a realização de uma impugnação jurisdicional constitui uma restrição ao direito de acesso à tutela jurisdicional, razão pela qual a norma está sujeita aos requisitos previstos no artigo 18.º da Constituição; nestes termos, importa ter em conta que se podem colocar problemas consistentes de constitucionalidade que devem ser tidos em conta, nomeadamente no que toca ao juízo de proporcionalidade (necessidade) da restrição.

IV - Conclusão

Em razão do exposto, a CADA entende apresentar as sugestões que se assinalaram na análise do Projeto de Lei n.º 466/XII/3.ª (PSD/CDS-PP).

Comunique-se.

Lisboa, 11 de março de 2014

DAVID DUARTE (RELATOR)

MARIA EDUARDA AZEVEDO

PAULO MOURA PINHEIRO

Maria Eduarda Azevedo
Paulo Moura Pinheiro



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

JOAO PERRY DA CAMARA

HELENA DELGADO ANTÔNIO

Yuri Perry da

Camara
Helena Delgado Antonio

[Signature]

Artur Fernando M
Almeida

ESTA COPIA É NÃO OFICIAL

24 / 03 / 12

[Signature]