



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 S. Bento

N./ Ref.ª

Ofício n.º 561, de 16.03.2023

Processo n.º 168/2023

V./ Ref.ª

Pedido solicitado em 01.03.2023

Projeto de Lei 592/XV/1 (IL)

**Assunto:** Pedido de Parecer sobre o Projeto de Lei 592/XV/1 (IL)

Na sequência do pedido em epígrafe, junto se anexa cópia do Parecer n.º 68/2023 da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), aprovado na sessão de 15 de março de 2023.

Com os melhores cumprimentos *e saudações,*

O Presidente da CADA,

(Alberto Oliveira)



62

Parecer n.º .....68...../2023

**Processo n.º 189/2023**

**Entidade Consulente:** Assembleia da República / Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias

### **I – Factos e pedido**

1. O Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos a emissão de parecer sobre um projeto de lei [592/XV/1 (IL)] relativo a «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.
2. Segundo os proponentes do projeto de lei apresentado, este tem em vista «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».
3. Em seu entender, «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». Consideram ainda que «não é viável que depois de ser emitido um parecer pela CADA favorável à disponibilização de determinado



*[Handwritten signature]*

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».

4. O projeto de lei referido prevê, no artigo 2.º, alterações aos artigos 15.º, 16.º e 30.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, bem como — apesar de não mencionado no corpo do artigo — no artigo 41.º.

No artigo 15.º, prevê o aditamento, na parte final da alínea e) do n.º 1, da expressão «no prazo de 20 dias» — repetindo, assim, exatamente o mesmo que pretende estabelecer com a proposta de alteração do n.º 4 do artigo seguinte:

«e) Expor à CADA quaisquer dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer **no prazo de 20 dias**»;

No artigo 16.º, a alteração dos números 4, 5 e 6, que passam a ter as seguintes redações:

«4 - Tanto no caso de queixa como no da consulta prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º, a CADA tem o prazo de **20 dias para deliberar, notificando, de imediato, a todos os interessados.**

5 - **Excetuando-se o caso previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º, a deliberação proferida nos termos do número anterior produz efeitos vinculativos.**

6 - **As deliberações da CADA podem ser impugnadas junto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, tendo carácter urgente e efeito meramente devolutivo, sem prejuízo do acesso voluntário a mecanismos arbitrais**»;

O aditamento de uma nova alínea [l]) no n.º 1 do artigo 30.º (Competência da CADA), com a seguinte redação:

«l) **Aplicar sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos administrativos responsáveis pelo incumprimento das suas deliberações**»;

E, ainda, a alteração do número 3 do artigo 41.º (Impugnação judicial):

«3 - Caso mantenha a anterior deliberação, a CADA remete a reclamação, no prazo de 10 dias, ao **representante do Ministério Público** junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, **tendo o correspondente processo efeito meramente devolutivo**».



*h*

5. Prevê igualmente, no artigo 3.º, o aditamento de um novo artigo (39.º-A), com a epígrafe «sanção pecuniária compulsória» e a seguinte redação:
- «1 – A CADA pode aplicar, fundamentadamente, uma sanção pecuniária compulsória, até três meses, aos titulares da entidade requerida que incumpram com as deliberações constantes do parecer previsto no art.º 16.º, n.º 4 e 5 da presente Lei.
- 2 – A aplicação da sanção pecuniária compulsória só pode ocorrer após o termo do prazo de impugnação judicial e uma vez ouvidos os interessados.
- 3 – A sanção pecuniária compulsória prevista no n.º 1 é fixada segundo critérios de razoabilidade, podendo o seu montante diário oscilar entre 5 /prct. e 10 /prct. do salário mínimo nacional mais elevado em vigor no momento.
- 4 – A deliberação que aplique sanção pecuniária compulsória cujo cumprimento não se verifique após o termo do prazo de três meses, constitui título executivo bastante, caso não seja impugnada judicialmente no prazo legal.
- 5 – As importâncias que resultem da aplicação de sanção pecuniária compulsória constituem receita que reverterá, em partes iguais, para a CADA e para os cofres do Estado.
- 6 – Em tudo o que não estiver regulado pelo presente artigo aplica-se subsidiariamente o art.º 169 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos».

## II – Apreciação jurídica

1. Não se afigura caber dúvida sobre a competência da CADA para emitir o parecer solicitado. Enquadra-se diretamente no disposto no artigo 30.º, n.º 1, f), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), a lei que o projeto de lei apresentado prevê alterar.
2. Conteúdo das propostas de alteração  
Preliminarmente, uma referência ao facto de que o projeto de lei em causa pode considerar-se como significativo do reganhar de interesse pelo regime de acesso, e do reconhecimento da sua importância prática no quadro dos direitos fundamentais e de bom funcionamento das instituições.



6

Ademais, surge o projeto no ano em que se completam três décadas desde a aprovação da primeira lei de acesso a informação e documentação administrativa, a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto.

Não pode, pois, senão, saudar-se a iniciativa que coenvolverá, necessariamente, discussão mais alargada e útil sobre o tema.

Note-se que, desde aquela primeira lei de 1993, o regime respeitante à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos — competência, composição, modo de funcionamento, estatuto dos seus membros — se tem mantido essencialmente inalterado.

Na verdade, de saliência, apenas, a diferença na sua composição de onze membros, que incluiu, até à Lei n.º 33/2020, de 12 de agosto, dois deputados eleitos pela Assembleia da República, a partir de então substituídos por duas personalidades eleitas pela mesma Assembleia da República.

3. A intenção essencial do projeto, de passar a intervenção da CADA de uma função principalmente opinativa para uma função decisória, não é nova, como ele próprio enuncia. Quer dizer, é nova enquanto iniciativa legislativa, não é nova enquanto ideia. Na verdade, na sua Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa, aprovada em 16 de fevereiro de 2011, esta Comissão alinhou um quadro similar ao que agora vem projetado.

Depois, no Parecer n.º 38/2012 (todos os pareceres da CADA estão acessíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)), emitido sobre o Projeto de Lei n.º 115/XII/1ª (PS), esta Comissão renovou essa ideia, comunicando-a à Assembleia da República.

4. No entanto, nunca houve acolhimento parlamentar para essa modificação, que, aliás, como resulta das declarações de voto apostas nesse Parecer n.º 38/2012, também não obteve a unanimidade nesta própria Comissão.

Apesar das diversas alterações legislativas, o regime de competências da CADA tem-se assim mantido ao longo destes trinta anos na sua matriz de *ombudsman* especializado, de provedor ou de comissão defensora de direitos de acesso a informação pública, com função pedagógica e de magistratura de influência.

Por isso, porventura, a utilidade de que alguma modificação substancial, como a que vem projetada, seja acompanhada de estudo sobre o que até agora tem sido alcançado



h

e da efetiva probabilidade de maior e melhor obtenção do desiderato pretendido, com as modificações propostas e, quiçá, de outras medidas para esse mesmo objetivo.

Vejam agora o teor do articulado proposto.

5. Primeiro, quanto à redução do prazo previsto para a deliberação da CADA (de 40 para 20 dias).

No caso de a deliberação da CADA sobre a queixa passar a decisão vinculante, haveria de alargar ainda, se possível, o nível de segurança da mesma. Isso significa, por exemplo, a necessidade de audição de terceiros que possam estar implicados na decisão que se tome. Veja-se que os casos mais delicados, aqueles que normalmente suscitam reservas no acesso, respeitam à existência de dados pessoais de terceiros ou de segredos comerciais ou industriais de terceiros, que serão afetados pela decisão vinculativa.

Ainda, nessa perspetiva, haverá de pensar-se, verdadeiramente, então, numa procedimentalização formal prévia à decisão, incluindo a previsão de poderes de instrução de natureza administrativa. Assim, porventura, a necessidade de aplicação do princípio da audiência prévia, não a audição como está consagrada presentemente no artigo 16.º, n.º 3, da LADA, mas a audição perante o projeto de decisão a que a CADA tenha chegado.

Tudo, portanto, a fazer refletir sobre o prazo e desde quando deve ser contado.

6. Quanto à proposta de alteração da natureza das funções legais da CADA, quando delibera na sequência da apresentação de uma queixa por quem viu negado ou restringido o seu direito de acesso, no sentido de tornar as deliberações vinculativas, como se referiu preliminarmente, não se trata de ideia inédita.

Valem sobre a mesma algumas observações realizadas acima.

Importa, no entanto, salientar, ainda, que a proposta não envolve nem implica, em si, uma alteração substantiva do âmbito do acesso à informação na posse de entidades públicas em vigor.

Trata-se de uma alteração institucional, ou do «sistema de acesso à informação», que é uma alteração de fundo, por se repercutir não apenas na aplicação do regime de acesso à informação na posse de entidades públicas, mas, e sobretudo, na própria natureza da CADA e, simultaneamente, na natureza de todas as entidades públicas, no



h

que respeita às suas competências para decidir sobre o acesso à informação na respetiva posse, cuja atribuição, em caso de apresentação de queixa à CADA contra decisão limitadora de acesso, passaria a pertencer à CADA, não já aos dirigentes das entidades públicas, como sempre aconteceu até ao presente.

Trata-se de opção e de decisão política sobre a organização de toda a administração pública, entendida em sentido amplo.

7. O projeto de lei propõe, igualmente, com a alteração da redação dos números 5 e 6 do artigo 16.º, relativo ao direito de queixa, que os processos de impugnação das deliberações da CADA junto dos tribunais administrativos e fiscais sejam tramitados com urgência e tenham efeito meramente devolutivo, além do «acesso voluntário a mecanismos arbitrais».

As alterações propostas têm repercussões previsíveis mas surpreendem mais por procederem à eliminação das disposições incluídas nos números substituídos (5 e 6), que deixarão de solucionar as questões em causa.

O atual n.º 5 dispõe o seguinte: «recebido o relatório referido no número anterior, a entidade requerida comunica ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias».

E o atual n.º 6 estabelece que «tanto a decisão como a falta de decisão no termo do prazo a que se refere o número anterior podem ser impugnadas pelo interessado junto dos tribunais administrativos, aplicando-se, com as devidas adaptações, ao processo de intimação referido no n.º 2, as regras do Código de Processo nos Tribunais Administrativos».

8. Haverá, igualmente, que refletir sobre o aludido efeito devolutivo da impugnação. Tal efeito poderá retirar utilidade à mesma, na medida em que se o que se pretende impedir respeita à divulgação de matéria alegadamente reservada, se essa matéria for entretanto divulgada a consequência que se pretende evitar já será inultrapassável.
9. O projeto de lei propõe ainda a atribuição de uma nova competência à CADA, a de **«aplicar sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos administrativos responsáveis pelo incumprimento das suas deliberações»** [alínea l) a aditar no n.º 1 do artigo 30.º], densificada no artigo 39.º-A, precisamente



com a epígrafe «sanção pecuniária compulsória» (cuja redação foi reproduzida anteriormente).

Não vem caracterizada a natureza da violação da deliberação, o que se afigura necessário.

A aplicação da sanção é feita à semelhança do que tipicamente se encontra previsto no contencioso administrativo para o não cumprimento da decisão judicial, nomeadamente das decisões em intimação (artigo 108º, CPTA), mas a que subjaz a sua própria função.

Esta alteração enquadra-se, em parte, no anteriormente considerado sobre a alteração das funções e da própria natureza da CADA na sua relação com as entidades públicas, o que não deixará de dever ser considerado.

#### 10. Entrada em vigor.

Não se perde de vista que alteração na substância, como a projetada para a competência da Comissão, implicará, para ter algum sucesso, alteração, pelo menos, da orgânica dos seus serviços de apoio, o que, naturalmente, poderá ser apreciado em sede posterior. No entanto, suscita a exigência de que a entrada em vigor das alterações se compagine com essas inevitáveis modificações.

### III - Conclusão

Além de saudar a iniciativa de revisão da LADA, justificada pela enorme relevância e atualidade do tema e do regime de acesso à informação na posse de entidades públicas, esta Comissão é de parecer que deverão ser levados em consideração todos os efeitos decorrentes das propostas de alteração constantes do projeto de lei, como as que são identificadas neste texto.

Lisboa, 15 de março de 2023.

**Renato Gonçalves (Relator)**

**Tiago Fidalgo de Freitas**

**João Dias Coelho**



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



João Miranda

João Miranda

Fernanda Maçãs

F. Maçãs

Alexandre Sousa Pinheiro

Alexandre Sousa Pinheiro

Francisco Lima

Francisco Lima

Paulo Braga

Paulo Braga

João Perry da Câmara

Nas participações nos documentos e nas votações

Maria Cândida Oliveira

Maria Cândida Oliveira

Alberto Oliveira (Presidente)

Alberto Oliveira