

## Isabel Cabrita

---

**De:** Comissão 5ª - COFAP XII  
**Enviado:** quarta-feira, 1 de Abril de 2015 16:29  
**Para:** Comissão 1ª - CACDLG XII  
**Cc:** Nélia Monte Cid; Margarida Ascensão; Odete Lage Alves; Isabel Cabrita  
**Assunto:** Parecer - PjL n.º 809/XII 4.ª  
**Anexos:** PARECER - PjL 809 XII 4 - PS - Relator Deputado Hugo Velosa - PSD.doc; parecerpjl809.PDF

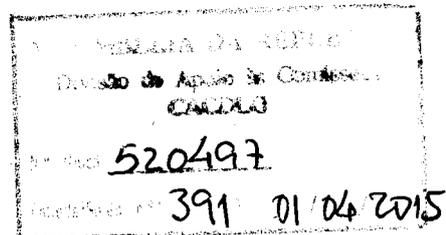
Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Deputado Fernando Negrão

Junto se remete o parecer referente ao Projeto de Lei n.º 809/XII/4.ª (PS), o qual foi aprovado por unanimidade na ausência do GP BE, em reunião desta Comissão de 01 de abril de 2015, e que teve como autor o Senhor Deputado Hugo Velosa.

Com os melhores cumprimentos,

**Eduardo Cabrita**

*Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública*





Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Parecer**

Projeto de Lei n.º 809/XII/4.ª (PS)

**Autor:** Deputado Hugo

Velosa

---



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preambular

A presente iniciativa de *Projeto de Lei n.º 809/XII/4.º*, que '*Consagra o princípio da Transparência Ativa em toda a Administração Pública*' foi apresentada à Assembleia da República por 19 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), no âmbito do seu poder de iniciativa da lei conforme consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa legislativa *sub judice* deu entrada na Assembleia da República em 06 de março de 2015, tendo igualmente sido admitida e baixado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 11 de março, em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, dada a natureza da matéria em causa.

Em reunião da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública de 18 de março de 2015 foi nomeado o deputado relator para elaboração do respetivo parecer.

A discussão na generalidade do Projeto de Lei n.º 809/XII/4.º encontra-se agendada para a sessão plenária de 02 de abril de 2015.

## **2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Os subscritores do Projeto de Lei n.º 809/XII/4.º (PS), objeto do parecer aqui produzido, pretendem que se consagre o princípio de Transparência ativa na Administração Pública, criando a *«obrigação de todos os órgãos e entidades abrangidos pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, disponibilizarem um elenco significativo de informação e documentação que, pela sua relevância e natureza, deva ser considerada pública e, por isso, acessível a todos.»*

Assumem para tanto, na exposição de motivos da iniciativa legislativa ora em análise, a justificação de que apesar de a lei vigente já estipular *«a divulgação aberta e sem restrições de toda a informação relevante sobre a atividade desenvolvida pelas entidades públicas ou pelas entidades que prossigam fins públicos»* continua por *«consagrar a obrigação de transparência ativa e reforçar o dever de recurso a meios digitais para mais ampla disseminação de documentos»*.

Visa a iniciativa legislativa em causa introduzir mecanismos de gestão de informação pública mais modernos e mais adequados às necessidades da sociedade atual, tendo por objetivo criar um modelo de gestão de informação pública hodierno que permita um acesso mais simplificado, mais económico e eficaz a essa mesma informação. A presente iniciativa afirma assim a necessidade de *«pôr ao serviço da transparência do Estado as ferramentas que a era digital coloca ao alcance da modernização administrativa»*.

Na esteira deste princípio – de facilitar o acesso dos cidadãos aos documentos públicos, de forma transparente, clara, completa e atualizada – defendem os proponentes do projeto de lei *sub judice* a criação, pelo Governo, do Portal da Transparência.

O Grupo Parlamentar do PS aponta como exemplo a seguir a mais recente evolução legislativa em Espanha e em Itália, enunciando que foram «*democracias que tiraram lições do escândalo público provocado pelas consequências patológicas de défices acumulados de transparência*».

O projeto de Lei n.º 809/XII/4.<sup>a</sup> concretiza-se em sete artigos: o **Artigo 1.º** define o princípio da transparência ativa e princípios subjacentes; o **Artigo 2.º**, sob epígrafe «*Âmbito subjetivo*», prevê a respetiva aplicação a todos os órgãos e entidades abrangidos pela Lei de Acesso a Documentos Administrativos; o **Artigo 3.º**, sob epígrafe «*Âmbito objetivo*», enuncia a listagem da informação e documentação a disponibilizar pelos órgãos e entidades abrangidos pela lei; o **Artigo 4.º**, sob epígrafe «*Portal da Transparência*», propõe a criação, por parte do Governo, do Portal da Transparência; o **Artigo 5.º**, sob epígrafe «*Fiscalização*» confere o exercício do direito de queixa junto da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos - CADA; o **Artigo 6.º**, sob epígrafe «*Monitorização e avaliação sucessiva*», determina a exigência da monitorização e avaliação sucessiva pela CADA; e, por fim, o **Artigo 7.º** que determina que as normas a aprovar entram em vigor 90 dias após o dia da publicação.

### **3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

A apresentação do presente projeto de lei, que consagra o princípio da transparência ativa em toda a Administração Pública, foi efetuada no âmbito do poder de iniciativa da lei conforme consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Cumprindo-se igualmente os termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa legislativa em análise tomou a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

O projeto de lei está redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Parece apresentar-se conforme à Constituição e aos princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Acresce cuidar em sede de especialidade se o projeto de lei em apreço, ao prever a criação de um Portal da Transparência, envolve, no ano económico em curso, um aumento das despesas do Estado previstas no Orçamento, o que constitui um limite à



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

apresentação de iniciativas imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e reiterado no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, designado como “lei-travão”. Não obstante o facto desta limitação poder ser ultrapassada diferindo a sua entrada em vigor para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República; e, nos termos do artigo 7.º do articulado, entrará em vigor 90 dias após a data da sua publicação, pelo que se encontra em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Por último se refere que o projeto de lei em causa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando, igualmente, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido (lei formulário).

#### **4. Antecedentes parlamentares sobre matéria conexa**

Nesta legislatura e nas duas últimas foram apresentadas as seguintes iniciativas em matéria de acesso aos documentos administrativos:

- Projeto de Lei n.º 121/XII/1 - Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (PSD,CDS-PP,PS);
- Projeto de Lei n.º 115/XII/1 - Lei da Transparência Ativa da Informação Pública (PS);



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- Projeto de Lei 600/XII/3 - Assegura a Transparência e o Bom Governo (PS);
- Projeto de Lei n.º 621/XI/2 - Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (PSD,PS) [*caducou em 2011-06-19*];
- Projeto de Lei n.º 343/X/2 - Quarta alteração à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 8/95, de 29 de março, 94/99, de 16 de julho, e 19/2006, de 12 de junho (PS)).

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o projeto de lei n.º 809/XII/4.<sup>a</sup> (PS), a qual é, de resto, de elaboração facultativa nos termos do n.º3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

- a) O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 809/XII/4.<sup>a</sup> – que *‘Consagra o princípio da Transparência Ativa em toda a Administração Pública’*, para a qual a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública tem competência por conexão.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- b) A presente iniciativa visa consagrar o princípio da Transparência Ativa em toda a Administração Pública.
- c) Com o propósito acima mencionado apresentou o projeto de lei objeto do presente relatório.
- d) Face ao exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que o Projeto de Lei n.º 809/XII/4.ª (PS) reúne os requisitos constitucionais e regimentais remetendo assim o processo à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

**PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se o parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados sobre a referida iniciativa legislativa, e a Nota Técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

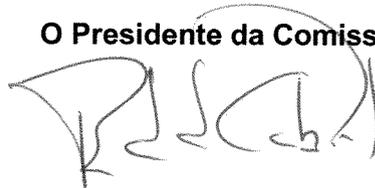
Palácio de S. Bento, 1 de abril de 2015

**O Deputado Autor do Parecer**



(Hugo Velosa)

**O Presidente da Comissão**



(Eduardo Cabrita)

## Nota Técnica

### Projeto de lei n.º 809/XII/4.ª (PS)

**Consagra o princípio da Transparência Ativa em toda a Administração Pública.**

Data de admissão: 11 de março de 2015

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

### Índice

#### I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

#### II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

#### III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

#### IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

#### V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

#### VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB) e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 25 de março de 2015.

**I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

---

A proposta de lei *sub judice*, apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, visa consagrar o princípio de transparência ativa na Administração Pública, estabelecendo a obrigação de todos os órgãos e entidades abrangidos pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, disponibilizarem um elenco significativo de informação e documentação que, pela sua relevância e natureza, deva ser considerada pública e, por isso, acessível a todos.

Na exposição de motivos, o proponente explicita que «a lei em vigor já determina a divulgação aberta e sem restrições de toda a informação relevante sobre a atividade desenvolvida pelas entidades públicas ou pelas entidades que prossigam fins públicos», todavia acrescenta que «falta consagrar a obrigação de transparência ativa e reforçar o dever de recurso a meios digitais para mais ampla disseminação de documentos».

Nesse âmbito, propõe-se a introdução de um novo modelo de gestão da informação pública que permitirá simplificar o acesso, tornando-o mais económico, eficaz e adaptado à era em que vivemos. Pretende-se, assim, «pôr ao serviço da transparência do Estado as ferramentas que a era digital coloca ao alcance da modernização administrativa», e é nessa perspetiva - de facilitar o acesso dos cidadãos aos documentos públicos, de forma transparente, clara, completa e atualizada - que é proposta a criação, pelo Governo, do Portal da Transparência.

O Grupo Parlamentar do PS refere, ainda, que se inspirou na mais recente evolução legislativa em Espanha e em Itália, «democracias que tiraram lições do escândalo público provocado pelas consequências patológicas de défices acumulados de transparência».

A iniciativa legislativa compõe-se de sete artigos: o primeiro definidor do princípio da transparência ativa; o segundo prevendo a respetiva aplicação a todos os órgão e entidades abrangidos pela Lei de Acesso a Documentos Administrativos (*Âmbito subjetivo*); o terceiro contendo a listagem da informação e documentação a disponibilizar pelos órgãos e entidades abrangidos pela lei (*Âmbito objetivo*); o quarto propondo a criação, pelo Governo, do *Portal da Transparência*; o quinto prevendo o exercício do direito de queixa junto da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos - CADA (*Fiscalização*); o sexto estabelecendo a

monitorização e avaliação sucessiva pela CADA; e o sétimo determinando que as normas a aprovar entram em vigor 90 dias após o dia da publicação.

## **II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

### **• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa, que consagra o princípio da transparência ativa em toda a Administração Pública, foi apresentada por 19 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), no âmbito do seu poder de iniciativa da lei consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). De facto, a iniciativa legislativa é um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Tomando a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Em sede de especialidade será de ponderar se o projeto de lei em apreço, ao prever a criação de um Portal da Transparência, envolve, no ano económico em curso, um aumento das despesas do Estado previstas no Orçamento, o que constitui um limite à apresentação de iniciativas imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e reiterado no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, designado como “lei-travão”. Não obstante, esta limitação poderá ser ultrapassada diferindo a sua entrada em vigor para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 6 de março do corrente ano, foi admitido em 11 de março e baixou nesta mesma data à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.<sup>a</sup>).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário<sup>1</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, importa observar no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente no momento da redação final.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.<sup>a</sup> série do *Diário da República*; e, nos termos do artigo 7.<sup>o</sup> do articulado, entrará em vigor 90 dias após a data da sua publicação, pelo que se encontra em conformidade com o disposto na alínea c) do n.<sup>o</sup> 2 do artigo 3.<sup>o</sup> e no n.<sup>o</sup> 1 do artigo 2.<sup>o</sup> da lei formulário.

O projeto de lei em causa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando, igualmente, o disposto no n.<sup>o</sup> 2 do artigo 7.<sup>o</sup> do diploma supra referido.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A transparência dos atos da Administração Pública e respetiva acessibilidade aos seus documentos administrativos encontra-se consignada no n.<sup>o</sup> 2 do artigo 268.<sup>o</sup> da Constituição, que determina o “Princípio da Administração Aberta”.

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) foi criada pela Lei n.<sup>o</sup> 65/93, de 26 de agosto (LADA), com as alterações introduzidas pelas Leis n.<sup>os</sup> 8/95, de 29 de março,

---

<sup>1</sup> Lei n.<sup>o</sup> 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.<sup>o</sup> 43/2014, de 11 de julho

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

94/99, de 16 de julho, 19/2006, de 12 de julho, e revogada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto.

De facto, ao aprovar o diploma que previa o acesso aos documentos administrativos (LADA), surgiu a necessidade de uma entidade pública independente - a funcionar junto da Assembleia da República – a quem coubesse zelar pelo cumprimento da referida Lei (artigos 18.º a 20.º), dotada de serviços próprios de apoio técnico e administrativo.

É referido na exposição de motivos desta iniciativa que relativamente “à concretização dos objetivos do movimento mundial em prol de Dados abertos (*open data*)”, Portugal “*encontra-se já entre os vinte países com mais abertura de dados no ‘Open Data Index’, preparado pela ‘Open Knowledge Foundation’, organização não-governamental que promove a abertura da informação no mundo inteiro*”. Consulte-se, para o efeito, o sítio [www.dados.gov.pt](http://www.dados.gov.pt).

Nesse sentido, e apesar da existência de vários portais temáticos que agregam informação do sector público (Portal do Cidadão, Portal das Finanças, Portal da Saúde, Portal da Segurança Social, etc.), o Governo, através da Agência para a Modernização Administrativa, IP, disponibilizou já a versão Beta do Dados.gov, que consiste numa plataforma que possibilitará o acesso a conjuntos de dados em bruto compilados pela Administração Pública. Assim, salvaguardando informação confidencial e/ou dados pessoais, a informação é devidamente organizada e disponibilizada ao público em formatos eletrónicos que permitam a sua fácil leitura, tratamento e interligação, promovendo-se o acesso à informação pública e à transparência da Administração Pública

Este projeto de lei pretende, de acordo com os proponentes, “*pôr ao serviço da transparência as ferramentas que a era digital coloca ao alcance da modernização administrativa. É nessa ótica que deve entender-se a proposta de criação de um grande “Portal da Transparência” (...).*”

O Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) foi aprovado pela Lei n.º 10/2012, de 29 de fevereiro, que teve origem no projeto de Lei n.º 121/XII/1 - Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (PSD, CDS-PP, PS).

A presente iniciativa prevê que “os órgãos e entidades abrangidos pela presente lei estão obrigados a assegurar, de forma permanente e atualizada, a disponibilidade para consulta dos

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*cidadãos da seguinte informação e documentação: (...) Lista semestral de transferências correntes e de capital a favor de pessoas singulares ou coletivas exteriores a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo, nos termos da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto; (Regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).*

**Antecedentes parlamentares**

Nesta legislatura e nas duas últimas foram apresentadas as seguintes iniciativas em matéria de acesso aos documentos administrativos:

- Projeto de Lei n.º 121/XII/1 - Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (PSD,CDS-PP,PS);
- Projeto de Lei n.º 115/XII/1 - Lei da Transparência Ativa da Informação Pública (PS);
- Projeto de Lei 600/XII/3 - Assegura a Transparência e o Bom Governo (PS);
- Projeto de Lei n.º 621/XI/2 - Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (PSD,PS) [*Esta Iniciativa caducou em 2011-06-19*];
- Projeto de Lei n.º 343/X/2 - Quarta alteração à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 8/95, de 29 de março, 94/99, de 16 de julho, e 19/2006, de 12 de junho (PS).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

**Bibliografia específica**

- AUGUSTYN, Maja; MONDA, Cosimo – **Transparency and access to Documents in the EU: [Em linha] ten years from the adoption of regulation 1049/2001**. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2011. [Consult. 21 Dez. 2011]. Disponível em: WWW: <URL:

<[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927\\_EipascopeSpecialIssu e\\_Art2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927_EipascopeSpecialIssu e_Art2.pdf)>

Resumo: A transparência é um pré-requisito da boa governação, dá poder aos cidadãos, permitindo-lhes escrutinar e avaliar as atividades das entidades públicas.

Também torna mais efetivo o uso de outros direitos públicos e políticos, particularmente a liberdade de expressão e o direito à informação. Ao nível da União Europeia, a transparência é indispensável para proporcionar aos cidadãos um maior entendimento da tomada de decisões, fortalecendo a sua confiança nas instituições europeias. O acesso público aos documentos emanados pelas instituições europeias reforça as suas credenciais democráticas e aproxima-as dos cidadãos. O instrumento central para a concretização deste objetivo é o Regulamento 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

- CONDESSO, Fernando dos Reis - Democracia e transparência: análise do regime unionista europeu de acesso à informação possuída pelas entidades europeias. In: **Liber amicorum em homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-32-2116-9. p. 335-353. Cota: 10.11 – 298/2013  
Resumo: Segundo o autor, “a regulamentação de livre acesso à informação administrativa, como meio para, simultaneamente, fomentar uma boa governança, garantir a participação da sociedade civil e promover boas práticas administrativas, traduz-se essencialmente numa aplicação parcial do princípio de transparência em relação à atividade administrativa, a que consideramos mais adequada a denominação de direito à informação administrativa”. Neste período de crise está em causa a exigência de uma maior transparência, sobretudo no exercício quotidiano dos poderes políticos e financeiros-económicos, já que a necessidade de conhecimento impõe-se cada vez mais, a propósito de tudo o que envolva os interesses da coletividade.
- LA DÉMOCRATIE administrative: des administrés aux citoyens. **Revue française d'administration publique**. Paris. ISSN 0152-7401. N.º 137-138 (2011), 324 p. Cota: RE-263.

Resumo: Este número da Revue Française d'Administration Publique aborda o tema da “democracia administrativa.” Ao longo dos últimos anos têm surgido novas práticas com vista a uma maior democratização das administrações públicas, quer a nível europeu, quer nacional, quer regional ou local. Estas práticas decorrem daquilo a que se pode chamar “democracia administrativa,” na medida em que visam melhorar a relação entre a Administração Pública e os cidadãos.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Neste número da revista encontramos um conjunto de artigos que desenvolvem o conceito de “democracia administrativa,” ao mesmo tempo que mostram como o mesmo deve ser aplicado na prática. Entre estes artigos, encontramos alguns sobre o acesso aos documentos administrativos.

- GOMES, João Salis; GOMES, Teresa Salis - Simplificação da comunicação administrativa e legislativa. In **Projectos de inovação na gestão pública**. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2011. ISBN 978-989-96783-6-1. p. 391-443. Cota: 04.36 597/2011.

Resumo: As teses em defesa duma administração aberta, ética e legalmente fundada na transparência de procedimentos vêm reforçar o princípio da difusão da informação pública. A progressiva pressão dos cidadãos para que a administração adote ferramentas e práticas de uma administração 2.0 aponta no mesmo sentido. A relação entre simplificação e administração aberta afigura-se incontornável e coloca o tema da comunicação administrativa e da legibilidade na primeira linha da agenda política, em matéria de reforma e modernização administrativa.

- MONTARGIL, Filipe - A sociedade da informação e a política em Portugal: a democraticidade do acesso e o Estado aberto. In **Sociedade da informação: o percurso português: dez anos de sociedade da informação, análise e perspectivas**. Lisboa: Edições Sílabo, 2007. ISBN 978-972-618-462-1. p. 247-278. Cota: 32.21 626/2007.

Resumo: Dois dos principais objetivos das políticas públicas para a sociedade da informação em Portugal consistem na democraticidade do acesso à *Internet* e na evolução no sentido de um “Estado aberto”. No que respeita ao acesso, os dados apontam para uma evolução da utilização da *Internet*, embora se registre um grande desfasamento face à média dos Estados-membros da União Europeia, a par de uma incapacidade de redução das desigualdades no acesso, em vários grupos sociais, no plano interno. A presença do Estado na *Internet* parece encontrar-se mais orientada, ainda hoje, para a valorização de objetivos internos e de racionalização do funcionamento da administração, do que para as necessidades e as expectativas dos cidadãos.

- ONU - **E-Government survey 2012** [Em linha]: **e-Government for the people**. New York: United Nations, 2012. 160 p. [Consult. 13 mai. 2014]. Disponível em: WWW: <URL:[http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/eGovernment\\_survey.pdf](http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/eGovernment_survey.pdf)>

Resumo: De acordo com este relatório das Nações Unidas, o papel cada vez maior do “e-government” na promoção do desenvolvimento inclusivo e participativo, tem andado de mãos dadas com a crescente exigência de transparência e prestação de contas em todas as regiões do mundo. Esta nova realidade veio alterar as expectativas relativamente àquilo que os governos podem e devem fazer, usando as tecnologias da informação e da comunicação, de forma a fortalecer o serviço público e a avançar de forma equitativa para um desenvolvimento centrado nas pessoas. Por outro lado, mostra que é necessário reduzir a clivagem digital e aumentar o acesso à informação e aos serviços públicos, por parte das populações mais vulneráveis e comunidades mais distantes. Mais do que nunca devem ser disponibilizados serviços móveis, quiosques e “e-serviços” a todos os segmentos da sociedade.

- PRATAS, Sérgio - **Lei do acesso e da reutilização dos documentos administrativos: anotada: inclui doutrina da CADA e Jurisprudência**. Lisboa: Dislivro, 2008. 425 p. ISBN: 978-989-639-055-6. Cota: 04.36 372/2008.

Resumo: O objetivo desta obra é o de fornecer um guia, um instrumento de consulta e de orientação a quem, do lado do poder ou do lado das empresas e dos cidadãos, tenha de lidar com a matéria dos direitos de acesso e de reutilização dos documentos administrativos.

- VEIGA, Alexandre Brandão da - **Acesso à informação da administração pública pelos particulares**. Coimbra: Almedina, 2007. 399 p. ISBN 978-972-40-3013-5. Cota: 04.36 149/2007

Resumo: A informação detida pela administração constitui um instrumento de poder e, portanto, num Estado de direito tem de ser limitado o seu uso e as suas formas de obtenção. Contudo, o acesso dos particulares a essa informação é igualmente um problema essencial. Em primeiro lugar, como forma de reequilíbrio de poder entre os particulares e a administração; em segundo lugar, como forma de controlo pelos particulares da atividade dessa mesma administração, seja em relação a eles, seja em relação a terceiros.

O autor aborda diversas questões relacionadas com o acesso à informação da Administração Pública, designadamente: âmbito e modo de acesso, estrutura dos deveres de informação, regime do uso de informação obtida pelos particulares e, por último, as sanções de incumprimento.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A primeira versão do Quadro Europeu de Interoperabilidade<sup>2</sup> dos serviços de pan-europeus de administração em linha (QEI) foi elaborado em 2004 pela Comissão e um grupo de peritos dos Estados-Membros como documento de trabalho IDA (Intercâmbio eletrónico de dados entre Administrações), na sequência da aprovação pelo Conselho Europeu de Sevilha da iniciativa e-Europe<sup>3</sup>. Esta iniciativa, que sustenta a estratégia da União Europeia no domínio do desenvolvimento destes serviços, prevê a apresentação pela Comissão de um quadro acordado para a interoperabilidade com vista à entrega de serviços pan-europeus das administrações públicas em linha aos cidadãos e às empresas, que se baseará em normas abertas (*open standards*) e incentivará a utilização de *software* livre (*open source software*).

Neste contexto o QEI, que complementa os quadros de interoperabilidade nacionais, inclui um conjunto de recomendações e define requisitos de normalização genérica, no que se refere a aspetos organizacionais, semânticos e técnicos de interoperabilidade, a ter em consideração pelas administrações dos Estados-Membros e das Instituições europeias para efeitos de implementação dos serviços de administração em linha a nível pan-europeu. A utilização de normas abertas e a avaliação dos benefícios do *software* livre integram o conjunto de princípios subjacentes e a lista de recomendações previstas no QEI<sup>4</sup>.

O QEI e as orientações técnicas associadas relativas à arquitetura (*IDABC Architecture Guidelines*), constituem documentos de referência em termos de interoperabilidade, para

---

<sup>2</sup><http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=Quadro+Europeu+de+Interoperabilidade&sbSearch=Search&swlang=pt>

<sup>3</sup> e-Europe 2005: Uma sociedade da informação para todos - Plano de Ação a apresentar com vista ao Conselho Europeu de Sevilha, 21-22 de junho de 2002 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:PT:PDF>

<sup>4</sup> Para informação detalhada sobre o QEI consultar o sítio IDABC no endereço <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

efeitos dos apoios aos projetos de interesse comum e medidas horizontais no contexto do programa de ação de governo eletrónico para o período 2005-2009 IDABC<sup>5</sup>, que tem como objetivo apoiar e promover o desenvolvimento de serviços pan-europeus de administração em linha e das redes telemáticas que os sustentam<sup>6</sup>. No contexto deste programa refira-se a iniciativa IPM (*Interactive Policy Making*), que tem como objetivo aproveitar as modernas tecnologias, em especial a *Internet*, para que as administrações dos Estados-Membros e as instituições da União Europeia compreendam melhor as necessidades dos cidadãos e das empresas. O desenvolvimento de estratégias políticas comunitárias será facilitado através de respostas mais rápidas e mais bem adaptadas a questões e problemas emergentes, da melhoria da avaliação do impacto das políticas (ou da ausência destas) e de uma maior participação dos cidadãos. O sistema foi criado para facilitar o processo de consulta das partes interessadas através de questionários em linha simples, claros e de fácil utilização, que facilitem a participação dos inquiridos e a análise dos resultados por parte dos responsáveis políticos através da promoção de formatos para intercâmbio de documentos abertos.

Refira-se ainda que as novas orientações da política europeia relativa à promoção e desenvolvimento da administração em linha e da interoperabilidade dos serviços pan-europeus de governo eletrónico estão consubstanciadas em duas Comunicações, apresentadas pela Comissão em 2006, que previam a adoção de um QEI atualizado. Os trabalhos de revisão decorreram desde 2006 no âmbito do Programa IDABC, tendo sido elaborados diversos estudos preparatórios para o efeito, entre os quais o relatório Gartner, que analisa, entre outras, a questão da definição e utilização de normas abertas e da utilização de *software* livre<sup>7</sup>. Na sequência desta revisão, a Comissão Europeia instituiu, em julho de 2009<sup>8</sup>, o programa ISA<sup>9</sup>, que veio substituir o programa IDABC.

---

<sup>5</sup> Decisão 2004/387/CE da Comissão, de 28 de Abril de 2004 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:181:0025:0035:PT:PDF>

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3428/5644#achievements>

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3428/5644#achievements>

<sup>7</sup> Para informação detalhada sobre este estudo e sobre os trabalhos de revisão do QEI consultar o sítio *IDABC - Revision of the EIF and AG*, que inclui também ligações para diversos quadros nacionais de interoperabilidade.

<sup>8</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st03/st03667.en09.pdf>

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/isa/>

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Finalmente, cumpre referir que em 2010 a Comissão Europeia lançou a Comunicação: “Uma Agenda Digital para a Europa”<sup>10</sup>. Esta Comunicação, no seu ponto 2.2, refere-se a estas matérias, incitando mesmo, no ponto 2.2.2, “as autoridades públicas devem utilizar da melhor maneira toda a gama de normas relevantes ao adquirirem *hardware*, software e serviços informáticos, por exemplo escolhendo normas que possam ser aplicadas por todos os fornecedores interessados, permitindo uma maior concorrência e reduzindo o risco de ficarem cativas de um só fornecedor”. A Comissão propôs-se publicar uma Comunicação, em 2011, que forneça orientações sobre a ligação entre a normalização das TIC e os contratos públicos, para ajudar as autoridades públicas a utilizarem as normas para promoverem a eficiência e reduzirem a dependência em relação a um único fornecedor e promover a interoperabilidade, adotando, em 2010, uma Estratégia Europeia para a Interoperabilidade e o Quadro Europeu da Interoperabilidade.

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países europeus: Bélgica, Espanha, França, Itália e Reino Unido.

**BÉLGICA**

A Bélgica aprovou os seguintes diplomas relativos a este assunto:

- ✓ Lei de 11 de abril 1994 *relativa à transparência da administração (governo aberto)*;
- ✓ Lei de 12 de novembro 1997 *relativa à divulgação da administração nas províncias e municípios*;
- ✓ Decreto Real de 29 de abril 2008 *sobre a composição e funcionamento da Comissão de acesso e reutilização de documentos administrativos*.

Para regular a sua aplicação, possui uma Commission d'accès aux documents administratifs [Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos], com competências a nível federal.

---

<sup>10</sup> COM(2010)245 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>

## ESPANHA

Em Espanha, a Lei 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno veio, nos termos do n.º 1, ampliar e reforçar a transparência da atividade pública, garantindo o direito de acesso à informação relativa àquela atividade, estabelecendo, ainda, as obrigações de bom governo que os responsáveis públicos devem respeitar, assim como as consequências do seu incumprimento.

A Lei n.º 19/2013, de 9 de dezembro, tem três objetivos principais:

- ✓ Incrementar e reforçar a transparência na atividade pública, que se articula por meio de obrigações de publicidade ativa para todas as administrações e instituições públicas;
- ✓ Reconhecer e garantir o acesso à informação; e,
- ✓ Definir as obrigações de bom governo que devem ser cumpridas por órgãos, entidades e funcionários públicos.

No ponto II da exposição de motivos pode ler-se que esta lei tem um âmbito de aplicação muito vasto, aplicando-se a toda a Administração Pública, aos órgãos de poder legislativo e judicial, assim como a outros órgãos constitucionais e legais. No Título I, onde se define esta matéria, estabelece-se que este diploma se aplica, nomeadamente, aos partidos políticos, organizações sindicais e empresas públicas, e a todas as entidades privadas que recebam subsídios ou subvenções públicas.

Este diploma amplia e reforça as obrigações de publicidade e divulgação de informação, quer se trate de informação de caráter jurídico, quer se trate de informação de caráter económico, relacionados com a própria instituição ou organização onde se encontram inseridos ou, até com as funções que desempenham. O objetivo é ser o mais abrangente possível para, desse modo, proporcionar uma maior segurança jurídica, tornando a relação com os cidadãos mais fácil, através do acesso a informação mais compreensível e acessível. Concretiza-se, assim, o direito de acesso dos cidadãos à informação de cariz público.

Embora a Lei n.º 11/2007 de 22 de junho, de acesso eletrónico dos cidadãos aos Serviços Públicos, já reconheça o direito dos cidadãos de interagir com o governo eletrónico, este diploma dá um novo passo em frente, ao implementar uma cultura de transparência que impõe



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

a modernização da Administração Pública, a redução da burocracia e da utilização de meios eletrónicos para facilitar a participação, a transparência e acesso à informação.

Para tornar possível e alcançável o acesso a toda esta informação é criado o Portal da Transparência. Este Portal funciona como um ponto de encontro entre os cidadãos e a documentação pública. Prevê-se mesmo que a *Administração Geral do Estado*, as *Administrações das Comunidades Autónomas*, e as entidades que integram a *Administração Local* possam adotar medidas de colaboração, para o cumprimento das suas obrigações de publicidade ativa.

Define-se amplamente o direito de acesso à informação pública: todas as pessoas o detêm e pode ser exercido por todos. Este direito é limitado apenas nos casos em que tal seja exigido pela natureza da informação, ou no caso de colidir com outros interesses protegidos.

O Título III da lei cria e regula o 'Conselho de Transparência e Bom Governo', um órgão independente, com capacidade jurídica, que dispõe de poderes para promover a cultura de transparência na atividade da Administração Pública, para controlar o cumprimento das obrigações de publicidade ativa e para garantir o direito de acesso à informação pública e de aplicação das disposições de bom governo. Funciona, deste modo, como órgão de supervisão e controlo, sendo o seu presidente nomeado pelo Parlamento.

O 'Conselho de Transparência e Bom Governo' e a 'Agência Espanhola de Proteção de Dados' deverão colaborar na fixação de critérios, para aplicação da presente lei, no âmbito da proteção de dados pessoais.

Sobre esta lei pode, ainda, ser consultado um artigo no sítio das notícias jurídicas, artigo este em que se destacam os seus aspetos mais relevantes.

Importa, igualmente, mencionar o sítio da "*Transparency International España*" onde pode ser encontrada diversa informação sobre esta matéria, designadamente, os resultados da *Evaluación de los Partidos políticos sobre Transparencia y Corrupción*, divulgados em 16 de maio de 2014. Nessa data, a *Transparency International España* apresentou os resultados de uma avaliação sobre o posicionamento e o nível de compromisso dos principais partidos políticos em relação à corrupção e o nível de transparência dessas mesmas organizações. Esta avaliação é baseada em três aspetos fundamentais: a) A assinatura de um compromisso pela transparência e contra a corrupção antes das eleições europeias; b) Uma avaliação básica

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

do nível de transparência dos partidos políticos; c) A posição eleitoral dos partidos políticos relativamente a doze medidas contra a corrupção propostas pela TI-Espanha.

Vejam-se, ainda, os resultados de um inquérito feito pela “*Transparencia Internacional España*”, publicados em 1 de abril no jornal El País, sobre as medidas mais urgentes a adotar por parte dos partidos políticos, para aumentar o seu próprio nível de transparência económica e financeira, assim como as medidas mais necessárias para combater a corrupção.

### FRANÇA

A Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) é uma autoridade administrativa independente, criada em 1978, responsável por garantir o direito de acesso aos documentos administrativos. A sua composição garante a sua independência. Emite pareceres que constituem uma via de recurso pré-contencioso.

A Lei n.º 78-753, de 17 de julho (texto consolidado), adota diversas medidas no sentido de melhorar as relações entre a Administração e o público e disposições de ordem administrativa, social e fiscal.

O Decreto n.º 2005-1755, de 30 dezembro, relativo à liberdade de acesso aos documentos administrativos e à reutilização de informações públicas, põe em execução das disposições constantes da Lei n.º 78-753, 17 de julho.

O Arrêté de 1 de outubro de 2001 determina as condições de fixação e de determinação do montante dos custos de cópia de um documento administrativo.

O estatuto de autoridade administrativa independente foi atribuído à CADA através da Ordonnance n.º 2005-650, de 6 de junho, que alterou a Lei n.º 78-753, de 17 de julho.

Todos os membros são designados por decreto do Primeiro-Ministro, em geral, por um período de três anos, renováveis. Serão ainda designados suplentes para cada um destes membros.

A Comissão inclui ainda, como consultor, o Provedor de Justiça.

Com vista a assegurar o funcionamento da CADA, o presidente nomeia relatores cuja atividade é coordenada por um relator-geral adjunto. Para além disso, o Primeiro-Ministro nomeia um

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

comissário do governo que desenvolve o seu trabalho junto da Comissão e assiste, na generalidade, às suas deliberações.

No preâmbulo da Ordonnance n.º 2005-650, de 6 de junho, contata-se que foi tida em conta a Diretiva n.º 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, sobre a reutilização das informações do sector público.

Também a Ordonnance n.º 2008-1161, de 13 de novembro, refere os artigos 81 e 82 do Tratado que institui a Comunidade Europeia (atuais artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, assim como o Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro, relativo à implementação das regras de concorrência, como base para esta alteração legislativa.

Para além do mencionado, o Decreto n.º 2005-1755, de 30 de dezembro, relativo à liberdade de acesso aos documentos administrativos e à reutilização de informações públicas, passou a prever duas formações com vista à tomada de deliberações: uma para os casos gerais (em plenário, com um quórum de seis membros e em que o comissário do Governo pode apresentar observações orais, artigo 5.º) e outra para tratar das sanções em matéria de reutilização das informações públicas (em formação restrita, com um quórum de três membros, que não devam ter qualquer conflito de interesses com o assunto em apreço, artigos 20.º a 26.º).

De acordo com a Lei n.º 78-753, de 17 de julho, qualquer pessoa tem direito a obter informação sobre os documentos administrativos detidos por qualquer serviço da administração pública central, regional ou local, ou por qualquer organismo privado que prossiga fins públicos, seja qual for a sua forma ou o seu suporte. A mencionada lei prevê, no entanto, algumas restrições no acesso a determinado tipo de informações com vista a preservar o interesse comum e de conciliar o respeito pela vida privada dos cidadãos e pela concorrência, incluindo o sigilo negocial.

Sempre que seja recusado a alguém o acesso a um documento administrativo ou que não obtenha uma resposta num prazo de um mês, pode apresentar a questão à CADA para que se pronuncie acerca da possibilidade de acesso ao documento em apreço. A CADA pode ainda pronunciar-se sempre que receba uma decisão desfavorável acerca da reutilização de informações públicas, assim como pode aconselhar os conselhos de administração sobre a implementação do direito de acesso ou do direito de reutilização ou qualquer serviço da

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Administração Pública para esclarecer dúvidas que possam ter relativamente ao carácter público ou reservado de um determinado documento administrativo ou de um arquivo público ou sobre a possibilidade e as condições de reutilização das informações públicas.

A CADA dispõe de quatro modalidades para prosseguir a sua missão, definida no artigo 20.º da mencionada Lei n.º 78-753, de 17 de julho, de “velar pelo respeito da liberdade de acesso aos documentos administrativos e aos arquivos públicos, assim como à aplicação do capítulo II relativo à reutilização das informações públicas”. Para atingir esse fim, a CADA pode:

- ✓ Emitir pareceres;
- ✓ Aconselhar as entidades legalmente previstas sobre a aplicação destas matérias;
- ✓ Propor alterações legislativas que considere úteis à melhoria do sistema; e
- ✓ Elaborar relatórios temáticos, publicados no sítio da CADA na *Internet*, na rubrica “Publicações”.

A Ordonnance n.º 2005-650, de 6 de junho, atribui-lhe, para além das missões supra elencadas, poderes sancionatórios em matéria de reutilização indevida de informações públicas.

A CADA procura, assim, garantir a transparência dos serviços administrativos e contribuir para a interpretação relativamente aos textos a que o acesso livre se aplica, podendo propor ao governo alterações no sentido de melhorar o exercício do direito de acesso aos documentos.

#### ITÁLIA

A “Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi” é o órgão responsável pela supervisão da implementação do princípio de plena informação e transparência da atividade da Administração Pública, ao qual se podem dirigir cidadãos privados e administrações públicas.

Lei n.º 241/1990, de 7 de agosto, e alterações posteriores - novas normas em matéria de procedimento administrativo e de direito de acesso aos documentos administrativos.

Decreto Legislativo n.º 196/2003, de 30 de junho (Código em matéria de Proteção de Dados Pessoais) - Artigos 59.º e 60.º



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A Comissão [Artigo 27.º da Lei n.º 241/1990] inclui, para além do Subsecretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, que a preside, mais doze membros. Entre estes, *dois senadores e dois deputados, designados pelos Presidentes das respetivas Câmaras*; quatro entre os “magistrados e os advogados do Estado”, designados pelos respetivos órgãos de autogoverno; dois entre professores universitários no campo jurídico-administrativo, designados pelo Ministério da Educação, Universidade e Investigação; um entre os dirigentes do Estado o de entidades públicas, designados pelo Departamento da Função Pública; o chefe da estrutura da Presidência do Conselho de Ministros que constitui o suporte organizativo para o funcionamento da Comissão (chefe do Departamento para a coordenação administrativa).

Com a Lei n.º 15/2005, de 11 de fevereiro (*alterações à 'Lei de Normas gerais de Ação Administrativa'*), assume particular importância a previsão de uma tutela administrativa perante a Comissão. O processo perante a Comissão tem lugar num prazo particularmente rápido e garante o respeito pelo contraditório e as partes podem, de facto, ser ouvidas também pessoalmente sem a necessidade assistência de defensor oficioso.

A Comissão, se o recurso for aceite, instrui a administração do documento solicitado, estabelecendo, se necessário, um prazo perentório. A apresentação do recurso perante a Comissão suspende o prazo para recurso para o Tribunal Administrativo Regional. O recurso administrativo não é alternativo àquele jurisdicional.

A Comissão, além de adotar as determinações que lhe forem confiadas em matéria de recursos, controla até que seja implementado o princípio do pleno conhecimento da atividade da Administração Pública, observando os limites da Lei n.º 241/1990 e posteriores alterações e aditamentos.

Anualmente, a Comissão prepara um relatório sobre a transparência da atividade da administração pública que é comunicada às Câmaras e ao Presidente do Conselho de Ministros. O organismo, sendo dotado de competências técnicas, pode propor ao Governo mudanças aos textos legislativos e regulamentares.

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos foi criada na Presidência do Conselho de Ministros, em 1991, após a entrada em vigor da Lei n.º 241/1990, de 7 de agosto, sobre o procedimento administrativo.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A lei n.º 15/2005, de 11 de fevereiro, que altera e completa a lei geral, deu maior impacto ao papel da Comissão, através do reforço das funções e dando-lhe novos poderes.

A Comissão “foi reconstituída” com os Decretos da P.C.M. n.ºs 15/7/2005, 22/9/2006, 28/8/2008 e 27/3/2009.

### *Outra legislação:*

Decreto do Presidente da Republica n.º 445/2000, de 28 de dezembro - Texto único das disposições legislativas e regulamentares em matéria de documentação administrativa – excerto dos artigos 38.º e 59.º.

Decreto Legislativo n.º 82/2005, de 7 de março - Código da administração digital - excerto dos artigos 4.º, 12.º, 15.º, 52.º e 65.º.

Decreto do Presidente da Republica n.º 184/2006, de 12 de abril – Relativo à disciplina em matéria de acesso aos documentos administrativos.

## **REINO UNIDO**

No Reino Unido, e de acordo com a agenda governamental para uma maior transparência, datada de 7 de julho de 2011, existe um Advisory Panel on Public Sector Information (APPSI), cujas competências se estendem à Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, responsável pelos desenvolvimentos na reutilização da informação no sector público.

Este assunto está regulado pelo The Re-use of Public Sector Information Regulations 2005 No. 1515, sendo este diploma similar aos já existentes nos outros países aqui apresentados.

A disponibilização da informação é feita através da plataforma data.gov.uk

## **Organizações internacionais**

### **Conselho da Europa**

Recomendação (2002) 2, adotada pelo Conselho da Europa, em 21 de Fevereiro de 2002 - Recomendação aos Estados-Membros do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos administrativos.

Veja-se também a página "*Bonne gouvernance*" no sítio do Conselho.

#### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes, sobre matéria conexa, as seguintes iniciativas:

Proposta de lei n.º 289/XII/4.ª (Gov) — Estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do Estado em território nacional através dos órgãos de comunicação social locais e regionais.

Projeto de lei n.º 765/XII/4.ª (BE) — Transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes em matéria idêntica.

#### **V. Consultas e contributos**

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 12 de março de 2015, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (governos) e 20 dias (assembleias legislativas), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A Comissão solicitou ainda, em 19 de março de 2015, por ofício, pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados, Comissão de Acesso a Dados Administrativos, Comissão Nacional de Proteção de Dados, Conselho de Prevenção da Corrupção e Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Deverá, ainda, ser promovida a consulta do Conselho de Administração da Assembleia da República dadas as implicações decorrentes para a Assembleia da República da eventual aprovação da presente iniciativa, que prevê a respetiva aplicação a todos os órgãos e entidades abrangidos pela Lei de Acesso a Documentos Administrativos, aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet*.

### **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Neste momento, em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, nomeadamente os que poderão decorrer da criação de um Portal da Transparência, que visa facilitar o acesso dos cidadãos aos documentos públicos. Contudo, em sede de especialidade, sobretudo em caso de aprovação, será de atender ao limite imposto pela “lei-travão” e à forma de essa limitação ser ultrapassada, tal como referido no ponto II desta nota técnica.

Exmº Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades  
e Garantias  
Dr. Fernando Negrão

N/Ref.  
02.01  
Proc. n.º 4519/2015  
Of. n.º ~~8888~~ 2015-03-27

Assunto: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 809/XII/4ª (PS).

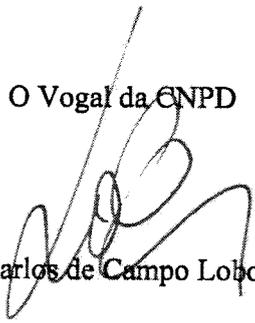
Com referência ao ofício dessa Comissão n.º 340/XII/1ª – CACDLG/2014 de 19.03.2015, sobre o assunto em epígrafe, remete-se a V. Exª cópia do Parecer n.º 24/2015 emitido em 27.03.2014 no âmbito do pedido formulado.

\*

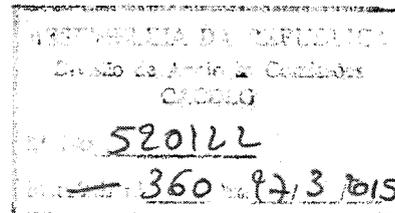
Informa-se, ainda, que o referido Parecer irá ser objeto de ratificação na próxima Sessão Plenária da CNPD.

Com os melhores cumprimentos

O Vogal da CNPD

  
(Carlos de Campo Lobo)

MM





COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS



PARECER N.º 24/2015

1. O pedido

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados – CNPD que se pronunciasse sobre o projeto de lei n.º 809/XII/4.ª (PS), que consagra o princípio da transparência ativa em toda a Administração Pública.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPD), e o parecer é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

2. Apreciação

O âmbito do presente parecer centra-se na apreciação da matéria relativa a tratamento de dados pessoais e à defesa dos direitos, liberdades e garantias neste contexto.

Começar-se-á por uma apreciação global do projeto de diploma, para em seguida se analisar detidamente o seu articulado.

2.1. Numa primeira apreciação, assinala-se que o princípio da transparência administrativa que o presente projeto de diploma vem consagrar, na vertente ativa (de iniciativa pública ou oficiosa), não pode deixar de se articular, qualquer que seja a vertente considerada, com outros valores constitucionalmente protegidos e, de modo específico, com os direitos fundamentais.





COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS



Os termos genéricos em que vem definido o âmbito de aplicação do projeto de diploma, abarcando, para além de algumas entidades privadas, toda a Administração Pública, designadamente o Ministério da Defesa e todos os organismos dele dependentes, coloca sérias dúvidas quanto à constitucionalidade de uma tão ampla previsão de medidas promotoras da administração aberta.

A opção legislativa de impor a publicação na Internet de um conjunto alargado de informações e documentos na posse da Administração Pública, indiscriminadamente, sem atender à natureza específica da informação que tais documentos possam conter revela a desconsideração a que é votado um conjunto de direitos, liberdades e garantias e de princípios estruturantes do Estado de Direito. Não há aqui espaço para qualquer juízo de adequação e necessidade de salvaguarda de informações que, seja pela dimensão pessoal, seja pela dimensão de reserva sobre áreas da atividade pública, não podem em caso algum ser lançadas na Internet de forma perene.

Na verdade, numa época marcada pela consciencialização dos riscos da navegação na Internet, na certeza de que a informação disponibilizada em rede aberta aí fica para sempre e não está protegida em relação ao acesso generalizado, no território nacional ou em qualquer ponto do mundo, a imposição de publicação de informação relativa, por exemplo, à vida privada dos cidadãos ou relativa a contratos de aquisição de tecnologias destinadas à defesa do Estado, constitui uma opção difícil de compreender. Sobretudo quando a Europa se debate com revelações sobre as operações de espionagem a que diversos Estados da Europa comprovadamente foram sujeitos através, em grande parte, da utilização da Internet.

O risco de utilização indevida de listas de informação pessoal ou administrativa, mas de natureza sigilosa, e de cruzamento da informação que a partir delas pode ser feito, é



A handwritten signature in black ink is located in the top right corner of the page.

tão elevado, que se estranha, insiste-se, que o projeto não o tenha de algum modo acautelado.

Concretizando, para que se compreenda a apreensão que este projeto de diploma causa à CNPD, a partir, por exemplo, da divulgação em rede aberta de todas as decisões administrativas com eficácia externa, pode ser feito o perfil de cada cidadão, não apenas quanto aos seus hábitos de consumo, mas também quanto ao seu historial clínico ou ao seu percurso educativo. A partir da publicação de tal informação podem também ser criadas e divulgadas listas de cidadãos que em determinado momento da sua vida não cumpriram a lei, incorrendo na prática de ilícitos de mera ordenação social (contraordenações), e cujo nome fica para sempre associado a tais condutas em rede aberta, acessível a qualquer um, a partir de qualquer ponto do globo. Com a agravante de a permanência da informação no sítio da Internet do organismo decisor contornar o prazo legal de registo individualizado de certos ilícitos contraordenacionais, que apenas está previsto para infrações graves, sendo certo que o dever de publicação que se pretende ver instituído não atende sequer à natureza da infração.

Por outras palavras, na ânsia de promover «o direito de todos os cidadãos a uma informação pública transparente, clara, completa e atualizada», o projeto de diploma em apreço, esquece – dir-se-á mesmo, atropela – tantos outros direitos fundamentais dos cidadãos e, reitera-se, a segurança da informação do Estado, num grau que se julgava não ser possível ver concretizado nos dias de hoje.

Além disso, não se atende às obrigações que o Estado Português assume no plano das relações internacionais. Com efeito, a participação do Estado português em organizações e organismos europeus e internacionais implica a assunção de deveres de sigilo e de reserva em relação a informação e documentação vária, que depois permanece na posse dos organismos administrativos através dos quais o Estado se faz



representar (v.g., no âmbito da Nato, Europol, Schengen). São estes documentos que terão também, por força deste diploma, de ser publicados na Internet, sem que se preveja a necessidade de consulta ou informação prévia aos Estados participantes naqueles organismos – o que obviamente redundará no incumprimento das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado português.

Por outro lado, da leitura do preâmbulo e do articulado retira-se a intenção de definir como regra a transparência por iniciativa da Administração Pública, de modo a tornar desnecessária ou residual a resposta a pedidos individualizados de acesso e reutilização de documentos administrativos. Mas se esse é, efetivamente, o objetivo, então não pode, em circunstância alguma, o legislador avançar para esta opção sem considerar os restantes direitos e interesses em presença e, especificamente, os regimes legais vigentes protetores de tais direitos e interesses. Sob pena de ter de se concluir que o diploma revoga toda a legislação que tutela tais direitos e que, nessa medida, dispõe em sentido diferente, como sejam a Lei de proteção de dados pessoais ou os diplomas que regulam matéria classificada relativa à segurança do Estado, ou as normas que regulam os segredos comercial e industrial, o sigilo médico ou mesmo o sigilo fiscal.

Acresce que da leitura do preâmbulo ressalta a intenção de adiar a imprescindível revisão do regime de acesso a dados pessoais integrados em documentos administrativos, imprescindibilidade para que chamou já a atenção do Parlamento a CNPD na sua Deliberação n.º 241/2014, de 28 de janeiro de 2014 (publicada em [http://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/20140128\\_CNPD\\_delib241.pdf](http://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/20140128_CNPD_delib241.pdf)), opção que, pelas razões aí então expendidas, a CNPD lamenta.

Assim, entende a CNPD que o projeto de diploma em apreço contraria a Constituição, na medida em que, ao consagrar soluções claramente violadoras do princípio da proporcionalidade, ora por não serem idóneas a realizar o objetivo de administração



aberta, ora por não se alcançar a sua necessidade para a satisfação dos interesses a ela subjacentes, não revela em momento algum uma proporcional ponderação do valor transparência administrativa com os direitos, liberdades e garantias e outros valores estruturantes do Estado de Direito por aquela afetados, pondo mesmo em causa o conteúdo essencial de alguns direitos. Com os mesmo fundamentos, é violado o Direito da União Europeia, e especificamente a Diretiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995<sup>1</sup>.

Acresce que a Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do setor público, estatui expressamente, no n.º 4 do artigo 1.º, que a mesma «não modifica, nem de modo algum afeta o nível de proteção dos indivíduos relativamente ao processamento de dados pessoais nos termos do direito nacional e comunitário, nem altera, em particular, as obrigações e direitos estabelecidos na Diretiva 95/46/CE», especificando-se no considerando 21 que a diretiva «deve ser aplicada e executada no pleno cumprimento dos princípios relativos à proteção de dados pessoais, nos termos da Diretiva 95/46/CE». É bom de ver que diploma deste teor, que não salvaguarda em ponto algum o regime jurídico da proteção de dados especiais, está também violar a própria Diretiva sobre a reutilização de documentos administrativos.

2.2. Sem prejuízo do juízo de inconstitucionalidade já expresso em termos genéricos, a CNPD passa agora à análise dos preceitos deste projeto de lei, procurando concretizar o desrespeito pelas normas constitucionais que o mesmo ostenta ao longo do seu articulado.

---

<sup>1</sup> A CNPD aproveita para sugerir a atualização do texto preambular, uma vez que alguns factos nele invocados se encontram desatualizados – é o que claramente sucede com a referência ao posicionamento de Portugal no Open Data Index.



Em relação ao disposto no artigo 1.º, cabe sublinhar que os princípios por que se rege a publicação na Internet dos documentos definidos no artigo 3.º não são apenas os que vêm indicados no n.º 2 daquela norma. Os princípios consagrados no artigo 266.º da CRP e no Código do Procedimento Administrativo não podem deixar de se aplicar à atividade administrativa de comunicação de decisões administrativas, de contratos administrativos ou de outra documentação na posse da Administração Pública. Em especial, têm aqui aplicação, necessariamente, os princípios da igualdade e da proporcionalidade. Naturalmente, a divulgação da informação por via de publicação tem de garantir a igualdade de acesso à mesma e a forma escolhida para o efeito tem de obedecer aos parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Por exemplo, se a finalidade visada com a publicação na Internet for ainda cumprida com desindexação da informação dos motores de busca, não se justifica a indexação.

Seria por isso conveniente a revisão deste preceito por forma a deixar claro para a Administração Pública que também o ato de publicação está sujeito a tais princípios.

No n.º 4 do artigo 1.º, encontra-se uma norma remissiva para um conjunto de «parâmetros do movimento internacional de promoção de dados abertos na Administração Pública». Aparentemente, o objetivo é que a informação seja disponibilizada por forma a poder ser descarregada, acedida e tratada e reutilizada de forma fácil, não condicionada e automatizada.

Por um lado, causa estranheza a previsão de uma norma com este teor num diploma legal desta natureza. Indicar, por via remissiva, como fonte normativa um conjunto de parâmetros, não substanciados, aparentemente sugerido por um grupo de cidadãos do mundo integrado num movimento denominado de promoção de dados abertos (que se julga corresponder ao grupo *International Open Data Hackathon*), é claramente insuficiente em face do alcance e intensidade com que o princípio da legalidade está consagrado entre nós. O princípio da precedência de lei, a que está sujeita a Administração Pública, impõe uma certa densidade normativa que aqui



ostensivamente falta. Não que seja inadmissível, *prima facie*, a remissão para a chamada *soft law*, revista ela cariz nacional ou internacional, mas não em termos tão pouco densificados. O que não se espera é que tal suceda neste contexto – numa matéria em que, como se referiu já, está em causa a tutela de valores estruturantes do Estado de Direito, como sejam a segurança e os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Por outro lado, importa ler este preceito em conjugação com o artigo 3.º do projeto. Tome-se como exemplo, o disposto na alínea e) do n.º 1 deste artigo: as decisões que têm de ser publicadas nos termos desta alínea contêm informação pessoal, muita dela sensível, que, só por si ou cruzada com outra informação igualmente acessível em sítios da Internet de outras entidades administrativas ou disponibilizadas por outra via na mesma rede, permite a criação de perfis de todos os cidadãos objeto de decisões da Administração Pública – em qualquer ponto do globo. Para finalidades não identificadas à partida, porventura ilícitas, e sem que evidentemente os cidadão disso tenham consciência.

Esta é pois uma disposição que pelo seu teor aberto, pouco densificado e pelos riscos que importa, permitindo ou não prevenindo a criação de perfis dos cidadãos, implica a restrição dos direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada e à proteção de dados pessoais, consagrados nos artigos 26.º, n.º 1, e 35.º da CRP, restrição essa que não se afigura estar justificada pelo princípio da administração aberta, parecendo por essa razão violador os limites constitucionalmente traçados para as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, no artigo 18.º da CRP<sup>2</sup>. Para

---

<sup>2</sup> Para um maior desenvolvimento dos riscos associados à criação de perfis, cf. A Recomendação do Grupo de Trabalho de Protecção de Dados da União Europeia (grupo previsto no artigo 29.º da Diretiva de Protecção de Dados), aprovada em 13 de maio de 2013, intitulada *Advice paper on essential elements of a definition and a provision on profiling within the EU General Data Protection Regulation*, e disponível em [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130513\\_advice-paper-on-profiling\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130513_advice-paper-on-profiling_en.pdf)



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. G. S.', is located in the top right corner of the page.

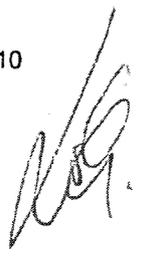
além de contradizer as Diretivas relativas à proteção de dados pessoais e à reutilização de documentos administrativos, acima citadas.

No que respeita ao artigo 3.º, entende a CNPD que a delimitação da informação e documentação a disponibilizar na Internet é feita em termos demasiado amplos. Se não pode deixar de se reconhecer que muitos dos documentos aí elencados são essenciais ao controlo da gestão pública e da atividade administrativa, e por isso devem estar disponibilizados, já a referência na alínea e) do n.º 1 deste artigo aos *atos e decisões com eficácia perante terceiros* suscita sérias reservas.

O conceito de terceiros é um conceito pacífico no nosso ordenamento jurídico. Quando nos referimos atos jurídicos, terceiros são todos aqueles que não emitiram a declaração ou declarações que compõem tais atos, e portanto esta categoria de sujeitos abrange os destinatários desses atos. Está pois aqui tipicamente em causa a decisão unilateral da Administração Pública destinada a produzir efeitos jurídicos na esfera de um determinado cidadão ou entidade privada. Tendo isto presente, analisa-se este preceito legal.

Esta é uma das normas reveladoras da total ausência de ponderação de outros direitos, interesses e valores protegidos no nosso ordenamento jurídico: não se ressalvam os dados pessoais porventura constantes de tais atos ou decisões, em especial os sensíveis; não se ressalvam as informações sujeitas a dever de sigilo (não sigilosas para o destinatário, mas que o sejam para todos os demais), não se ressalvam as informações abrangidas pelo segredo comercial ou industrial, não se ressalvam outras informações classificadas.

Sob pena de se ter este preceito por inconstitucional, por violar, designadamente o artigo 35.º e o n.º 2 do artigo 268.º da CRP, recomenda-se, pois, a sua alteração por forma a salvaguardar os regimes jurídicos que estabelecem limites ao acesso a tais informações. Seguramente não pretende o legislador com esta norma a publicação, na Internet e para todo o sempre, do ato administrativo pelo qual se admite um doente em



regime de internamento ou se dá alta ao mesmo num hospital público. Seguramente não se pretende a publicação da decisão de aplicar uma coima a todos os cidadãos que estacionaram o seu automóvel em local proibido ou que se atrasem no cumprimento de um dever perante o Estado pelo qual se aplica a sanção. Julgamos que estes exemplos são suficientes para demonstrar o resultado absurdo a que esta norma conduz.

Acresce que a referência a atos com eficácia perante terceiros é demasiado abrangente. Sendo certo que há operações materiais da Administração que projetam efeitos (não jurídicos) sobre terceiros, julga-se aqui que o legislador pretenderá referir-se apenas aos atos jurídicos e que será útil uma tal precisão.

Ainda no mesmo artigo, em relação à alínea f) do n.º 1 e à alínea i) do n.º 3, a CNPD faz as seguintes observações críticas.

Da leitura do proémio do n.º 3 do artigo 3.º parece poder deduzir-se que a informação a publicar relativa à remuneração auferida pelos funcionários e responsáveis pelas entidades administrativas é agregada, ou seja, sem identificação nominal dos mesmos («informação económica, orçamental e estatística»). Se assim não for interpretada, esta norma viola o conteúdo essencial do direito à proteção de dados pessoais, previsto no artigo 35.º da CRP e o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, por em causa estar a divulgação geral e permanente de dados relativos à vida privada de cidadãos pelo simples facto de serem trabalhadores da Administração Pública.

É esse o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), reiterado em sucessivos acórdãos<sup>3</sup>. Como

<sup>3</sup> Cf. Acórdão do TJUE de 20 de Maio de 2003 - Rechnungshof (C-465/00) contra Österreichischer Rundfunk e outros e Christa Neukomm (C-138/01) e Joseph Lauermann (C-139/01) contra Österreichischer Rundfunk, bem como os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Amann (Rui de São Bento, 143-3) e (2000-331 LIGBO).  
Rua de São Bento, 143-3 | 1200-331 LISBOA  
Tel: 213 929 400 Fax: 213 976 932  
www.cnpd.pt

213929400



esclarece o TJUE, os dados identificados relativos a rendimentos profissionais (retribuições e pensões) de um indivíduo enquadram-se no conceito de vida privada, mesmo quando é uma entidade pública quem os atribui, reconhecendo-se expressamente que tais informações se encontram protegidas protegido de acordo com o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Com efeito, apenas quanto aos titulares de altos cargos públicos se tem por admissível essa restrição do direito fundamental, por nesse caso estar justificada pela evidente relevância da intervenção destes na gestão pública, o que já não sucede no mesmo grau e intensidade com a generalidade dos trabalhadores da Administração Pública. Acresce que os procedimentos de seleção dos trabalhadores para os diferentes cargos são já por si transparentes, não podendo exigir-se maior exposição da vida privada dos cidadãos pelo simples facto de serem trabalhadores de entidades públicas. Não se alcançando, de resto, que por regra o conhecimento generalizado desta informação pessoal individualizada seja relevante para o controlo da gestão pública e da atividade administrativa.

Mas mesmo a publicação desta informação agregada não é de admitir se se mantiver a obrigação de publicação do mapa completo de pessoal com o respetivo regime de exercício de funções e o cargo ocupado, prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º. É que a publicação do mapa de pessoal implica a comunicação, por difusão em rede aberta, de dados pessoais suscetíveis de serem cruzados com a informação agregada relativa à remuneração recebida anualmente pelos funcionários, permitindo assim alcançar um resultado que o TJUE e o TEDH censuram.

Pelas razões expostas, entende a CNPD que a alínea i) do n.º 3 do artigo 3.º só pode manter-se se se eliminar a alínea f) do n.º 1 do mesmo artigo, e ainda assim apenas na medida em que aquela norma seja interpretada como reportando-se a informação agregada.

---

c. Suíça de 16 de Fevereiro de 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65, e Rotaru c. Roménia de 4 de Maio de 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-V, § 43.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Silva', is located in the top right corner of the page.

Centrando agora a atenção no artigo 4.º, este prevê a criação de um Portal da Transparência, que facilite o acesso aos documentos da Administração Pública Central. Como este portal constitui uma plataforma eletrónica que vai permitir o acesso a dados pessoais, alguns sensíveis, como se referiu acima, este diploma deve definir o tratamento de dados pessoais quanto aos elementos previstos no artigo 29.º e 30.º da LPD. Não o fazendo, como decorre do artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, se a lei da Assembleia da República não autoriza especificamente o tratamento de dados pessoais sensíveis e não define os diferentes aspetos deste, enunciados no n.º 1 do artigo 30.º da LPD, o tratamento depende de autorização prévia da CNPD.

No que à previsão contida no n.º 3 do artigo 5.º diz respeito, a CNPD chama a atenção para o facto de não resultar claro quem verifica a violação reiterada das obrigações de publicação.

Além do mais, a norma limita-se a qualificar o ilícito, nada mais dizendo quanto à competência sancionatória e ao tipo de sanção. Se uma tal incompletude pode ser colmatada por aplicação do regime disciplinar e sancionatório previsto nos diplomas estatutários das respetivas entidades administrativas, não seria despicienda uma remissão para tais regimes.

### 3. Conclusão

Entende a CNPD que o projeto de diploma em apreço contraria a Constituição da República Portuguesa e o Direito da União Europeia, na medida em que, ao consagrar soluções claramente violadoras do princípio da proporcionalidade – ora por não serem idóneas a realizar o objetivo de administração aberta, ora por não se alcançar a sua

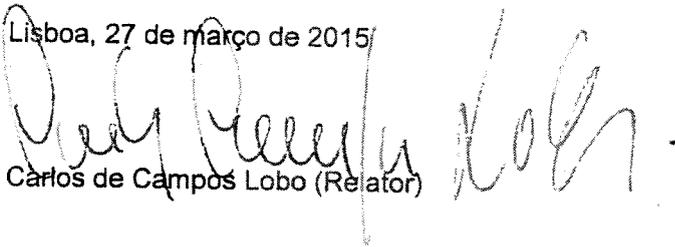


COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS

necessidade para a satisfação dos interesses a ela subjacentes –, e ao promover a criação de listas com informação pessoal sensível dos cidadãos e não prevenir a criação de perfis dos cidadãos, restringindo injustificadamente os direitos à reserva da intimidade da vida privada e à protecção de dados pessoais, não revela em momento algum uma proporcional ponderação do valor transparência administrativa com os direitos, liberdades e garantias e outros valores estruturantes do Estado de Direito por aquela afetados (v.g., segurança do Estado), pondo mesmo em causa o conteúdo essencial de alguns daqueles direitos.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 27 de março de 2015

  
Carlos de Campos Lobo (Relator)