

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

29-03-2023

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei 592/XV/1 (IL).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei 592/XV/1 \(IL\)](#) - *Reforma do sistema de acesso à informação administrativa, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do GP do PCP e do DURP do L, na reunião de 29 de março de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Parecer

Projeto de Lei n.º 592/XV/1.ª (IL)

Autor: Deputada

Inês de Sousa Real (PAN)

Projeto de Lei n.º 592/XV/1.ª (IL) - Reforma do sistema de acesso à informação administrativa, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ÍNDICE

[PARTE I – CONSIDERANDOS](#)

[PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER](#)

[PARTE III – CONCLUSÕES](#)

[PARTE IV – ANEXOS](#)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O Projecto de Lei n.º 592/XV/1.ª tem em vista o objectivo de alterar a 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, conhecida por Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e adiante designada por LADA, é uma iniciativa legislativa apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

Tal como refere a nota técnica anexa ao presente parecer, a presente iniciativa deu entrada na Assembleia da República a 21 de fevereiro de 2023, e foi admitida a 23 de fevereiro, data em que baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com conexão à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido, na mesma data, anunciado em sessão plenária..

A presente iniciativa reveste a forma de projecto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR.

O projecto de lei em análise parece não infringir a CRP ou os princípios nela consignados, é precedido de uma breve exposição de motivos, está redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e define concretamente o



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim o disposto no n.º 1 do artigo 120.º e no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

2. Objecto e motivação

A presente iniciativa pretende alterar a LADA, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos.

Os proponentes começam por referir que *“à luz do artigo 17.º da Lei Fundamental Portuguesa, o direito de acesso à informação administrativa assume a natureza de direito fundamental, análogo aos direitos, liberdades e garantias, consistindo, por um lado, no direito dos cidadãos a serem informados pela Administração Pública, sempre que assim o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam diretamente interessados e sobre as decisões que, nesse âmbito, sejam tomadas, e, por outro, no direito destes a aceder aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo da observância das normas aplicáveis ao acesso à informação em matérias relativas à segurança externa e interna e à investigação criminal, bem como do regime aplicável à proteção de dados pessoais, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)”* (itálico nosso).

Acrescentam que *“os preceitos constitucionais invocados consagram, também, o princípio da administração aberta, que veio a ser, posteriormente, densificado no artigo 17.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, mais tarde, no artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, conhecida como a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), a qual resultou do processo de transposição da Diretiva 2003/4/CE, de 28 de janeiro, e da Diretiva 2003/98/CE, de 17 de novembro, do Parlamento Europeu e do Conselho, disciplinando não só o modo como deve ser garantido e exercido o direito de acesso dos particulares à informação administrativa, como regulamentou o funcionamento de uma entidade administrativa independente, dotada de autonomia financeira, responsável por garantir esse direito, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)”* (itálico nosso).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os proponentes reconhecem o avanço significativo nas garantias de acesso dos particulares às informações e documentos administrativos e salientam a importância do quadro legislativo resultante da aprovação da LADA, bem como o trabalho desenvolvido pela CADA, *“um importante instrumento legislativo na promoção de uma cultura administrativa de transparência, integridade e responsabilidade”* (itálico nosso).

Ressalvam, no entanto, que carecem de mecanismos legais que assegurem maior coercibilidade à atuação da CADA, uma vez que as suas competências são consultivas e não vinculativas, o que entendem ser *“um desperdício de recursos”*.

A CADA tem importantes competências como mediadora da relação da Administração Pública com os particulares, o que é demonstrado pelo número de processos instaurados em 2021, segundo o Relatório de Atividades, entendendo assim os proponentes ser essencial a reforma do sistema de acesso à informação administrativa, tornando-o menos burocrático, mais eficiente, mais transparente e mais proativo, tendo como função, segundo os mesmos, evitar que os particulares se vejam obrigados a recorrer à via judicial para garantir os seus direitos, incorrendo em custos desnecessários, ao mesmo tempo que sobrecarrega o sistema judicial administrativo.

Assim, os proponentes propõem alterações à LADA, no sentido de fortalecer o papel e as competências da CADA, em três pontos basilares, a saber:

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

Os proponentes, referem que este efeito vinculativo reforçaria o princípio da administração aberta e garantiria a sua execução por todos os órgãos e entidades da Administração Pública. Dessa forma, para os proponentes, seria necessária a aplicação de uma sanção pecuniária



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

compulsória aos titulares dos órgãos que, decorrido determinado prazo, incumprissem com as suas deliberações.

A iniciativa em análise tem quatro artigos: o primeiro, respeitante ao objeto da lei; o segundo, compreendendo as alterações à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, o terceiro, procedendo ao aditamento do artigo 39.º-A à referida Lei e o quarto e último, respeitante à entrada em vigor.

Refira-se, tal como o faz a nota técnica, que o artigo 2.º do Projeto de Lei em análise refere que *«são alterados os artigos 15.º, 16.º e 30.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual»*, muito embora do restante texto do mencionado artigo 2.º se retire que são alterados os artigos 15.º, 16.º, 30.º e 41.º.

Aludindo ao exposto no parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados, refere-se igualmente que no n.º 1 do artigo 39.º-A proposto, nomeadamente ao estatuir “que incumpram as deliberações constantes do parecer”, deveria, em coerência com o teor das alterações, referir-se ao “dever imposto pelo parecer” ou que “incumpram parecer vinculativo”.

3. Enquadramento jurídico nacional

A nota técnica, anexa ao presente parecer, apresenta uma análise pormenorizada do enquadramento legal da Proposta de Lei em apreço, para o qual remetemos. No entanto, destacamos alguns elementos de seguida.

“A previsão constitucional constante do artigo 268.º da CRP, relativa aos ‘direitos e garantias dos administrados’, assegura que «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.» E «têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos,



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.»”

Como referem os proponentes da iniciativa «os preceitos constitucionais invocados consagram, também, o princípio da administração aberta, que veio a ser, posteriormente, densificado no artigo 17.º do Código do Procedimento Administrativo [CPA] (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro) e, mais tarde, no artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, conhecida como a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).»

Veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo referente ao Processo n.º 0394/18, de 08.08.201812 que o princípio da administração aberta pretende “*combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo*», *característico do «Estado Polícia*», e visa «*democratizar a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada*”, e, ainda, “*tornar mais transparente o funcionamento global do poder*”.

O princípio da boa administração está previsto no artigo 5.º do CPA, referindo que: «a Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.» Para esses efeitos «deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.»

A LADA regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho.

Mais recentemente, como ressaltam os proponentes «a Diretiva (UE) 2019/1024[6] do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público, veio, expressamente, prever no seu Considerando (5) que o acesso à informação administrativa enquanto direito fundamental, reconhecido no artigo



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não deve sofrer qualquer tipo de ingerência injustificada por parte dos poderes públicos.»

A CADA é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República e tem como fim zelar pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa, em especial a LADA, estando previstas as competências da Comissão no seu artigo 30.º, n.º 1.

O artigo 15.º da LADA estatui sobre a “resposta ao pedido de acesso”, sendo que a entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve satisfazê-lo no prazo de 10 dias e o artigo 16.º estatui o “direito de queixa”, em caso de falta de resposta decorrido o prazo referido, indeferimento, satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos, no prazo de 20 dias.

Os artigos 39.º e 40.º são relativos às contraordenações e à aplicação das coimas, respetivamente. E, por fim, o artigo 41.º regula os termos em que ocorre a “impugnação judicial” de deliberações da CADA, que reveste a forma de reclamação, a apresentar no prazo de 10 dias a contar da respetiva notificação. Em face dessa impugnação, a CADA pode modificar ou revogar a sua decisão, notificando os arguidos da nova deliberação final. Caso mantenha a anterior deliberação, a CADA remete a reclamação, no prazo de 10 dias, ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.



4. Iniciativas pendentes e antecedentes parlamentares

A nota técnica, afirma que não existem iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexa, sublinhando que na passada legislatura, foi rejeitado o Projeto de Lei n.º 840/XIV/2.ª (PSD) - *Promove o aprofundamento da disponibilização de dados abertos relativos a informações do setor público (3.ª alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto)*, conexo com a matéria em análise na presente iniciativa, dando, igualmente, nota de um conjunto de iniciativas aprovadas, sobre matérias conexas, na legislatura anterior e iniciativas tramitadas na XIII Legislatura.

5. Pareceres recebidos

A 23 de fevereiro de 2023, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, 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.

A 1 de março de 2022, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, à Comissão Nacional de Proteção de Dados, à Associação Nacional de Municípios Portugueses e à Associação Nacional de Freguesias.

Vejamos algumas conclusões dos pareceres até então recebidos.

A Ordem dos Advogado, no parecer remetido à Comissão refere que “o Projecto de Lei *sub judice*, na sua redacção actual, não se encontra suficientemente concretizado, suscitando sérias reservas e até mesmo perplexidades quanto à aplicação do mesmo”, referindo, a título



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

exemplificativo que “o presente Projecto de Lei, na sua redacção actual, abriria a porta à CADA para furtar-se à tutela jurisdicional, uma vez que, a atribuição de efeitos vinculativos aos seus pareceres criariam uma espécie de inversão do ónus da prova sem qualquer fundamento, bem como, gerariam um encargo suplementar para todas as pessoas, singulares ou colectivas, que pretendessem impugnar tais decisões, já para não mencionar o atropelo ao princípio jurídico-constitucional da separação de poderes, *in casu*, com o poder judicial”.

Relativamente à Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), entende-se no respectivo parecer que “a fixação de uma sanção pecuniária compulsória, nos termos do novo Art.º 39º-Aº da Lei nº26/2016, de 22 de agosto, pode seguir-se à emissão do Parecer da CADA após o exercício do direito de queixa por parte do requerente, nos termos do regime atualmente previsto no Art.º 16º, nºs 4 e 5 da Lei, o que se afigura bastante desproporcional, dado que a mesma antecede o próprio recurso a que alude o Art.º 41º”, considerando, assim a ANAFRE “a proposta inadmissível”. Acrescenta a Associação que o “projeto de Lei não aproveitou a oportunidade para articular o atual regime generalista de acesso à informação administrativa com as disposições específicas do regime anexo à Lei n.º75/2013, de 12 de setembro, mormente as que dizem respeito aos pedidos de acesso pelos membros dos órgãos do deliberativo, por intermédio dos seus Art.ºs 10º, nº1, al.ª c), 13º, nº1, al.ª c) e 18º, nº1, al.ª d) (30 dias) ou às que estabelecem o direito de acesso aos cidadão fregueses, nos termos e efeitos do Art.º 18º, nº1, al.ª x), (20 dias) designadamente pela uniformização de prazos, como reclama a doutrina mais autorizada, incluindo a citada no preâmbulo do Projeto-Lei”.

Por outro lado, a Comissão Nacional de Proteção de Dados entende que as alterações não são incompatíveis com o regime jurídico da proteção de dados, mas atenta à dificuldade de conciliação do efeito jurídico vinculativo dos pareceres da CADA com as decisões vinculativas do CNPD.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) considera o “princípio da transparência como um princípio fundamental nas relações que se estabelecem entre a



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Administração Pública e os administrados”, no entanto, entende que o preconizado na presente iniciativa “constitui uma mudança de paradigma, em que a CADA passa de uma função sobretudo consultiva para uma função decisória, sem que tal modificação seja apoiada num estudo ou em dados que permitam demonstrar que com esta mudança teríamos um melhor e mais efetivo acesso à informação administrativa na posse da Administração”. Acrescenta a ANMP que não podem “concordar com a judicialização de entidades administrativas independentes como forma de contornar o princípio da tutela jurisdicional efetiva, que implica o direito de acesso aos tribunais, não podendo as normas que modelam este acesso obstaculizá-lo ao ponto de o tornar impossível ou dificultá-lo de forma não objetivamente exigível”. Terminam referindo que quanto ao efeito meramente devolutivo que se pretende conferir à impugnação das decisões da CADA, se mostra ser uma solução que “reveste algum melindre, uma vez que está em causa o eventual acesso a determinada informação na posse da Administração e se a mesma apresenta ou não uma natureza reservada ou nominativa, pelo que mesmo que o Tribunal a posteriori venha a decidir pela natureza reservada ou nominativa dessa informação, a verdade é que a mesma já foi transmitida, tratando-se de uma situação irreversível”.

No parecer da CADA, a Comissão refere, tal como os próprios proponentes da iniciativa, que a intenção de passar a intervenção da CADA de uma função principalmente opinativa para uma função decisória estava prevista, em quadro similar ao previsto no projeto de lei em apreço, na sua Proposta de Anteprojecto de Lei de Acesso à Informação Administrativa. Vê igualmente a Comissão “utilidade de que alguma modificação substancial, como a que vem projectada, seja acompanhada de estudo sobre o que até agora tem sido alcançado e da efectiva probabilidade de maior e melhor obtenção do desiderato pretendido”, com as modificações propostas no próprio parecer e de outras medidas para esse mesmo objectivo.

Finalmente, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais refere-se apenas “ao processo de intimação referido no n.º 2” onde são aplicáveis as regras do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, entendendo o Conselho que “estes processos de intimação



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

para “prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões” têm uma tramitação muito simples (cfr. artigo 107.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), são pouco expressivos em termos de pendências nos tribunais administrativos, não provindo a morosidade e constrangimentos dos tribunais desta jurisdição deste tipo de litígios, que têm vindo a ser decididos de forma muito célere, não podendo, assim, ser considerados como “um obstáculo inadmissível à transparência e ao direito à informação”, como se refere na “Exposição de Motivos”.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTOR DO PARECER

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE III – CONCLUSÕES

O Projecto de Lei n.º 592/XV/1.ª, com vista à 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, conhecida por Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, deu entrada na Assembleia da República em 21 de fevereiro de 2023, e parece reunir os requisitos constitucionais, regimentais e formais legalmente em vigor.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 592/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em Plenário da Assembleia da República.

I V - ANEXOS

1. Nota Técnica do Projecto de Lei n.º 592/XV/1.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», elaborada por Rui Brito e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN), Rosalina Espinheira (BIB), Liliane Sanches da Silva e Manuel Gouveia (DAC)
2. Parecer - Ordem dos Advogados
3. Parecer - Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)
4. Parecer - Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD)
5. Parecer - Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)
6. Parecer - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)
7. Parecer - Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Palácio de S. Bento, 29 de Março de 2023

A Deputada Autora do Parecer

(Inês de Sousa Real)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)