



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Fernando Negrão
Email: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Email	01-03-2023	2023/GAVPM/0818	2023/OFC/02028	04-04-2023

ASSUNTO: **Projeto de Lei 592/XV/1 (IL)**

No seguimento do email identificado em epigrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,

Em substituição do Chefe de Gabinete

Conselheiro Afonso Henrique Cabral Ferreira



**Graça Maria
Andrade Paula
Pissarra**
Adjunta

Assinado de forma digital por Graça Maria
Andrade Paula Pissarra
95da01520499efa048766d3757308b0fa18233b6
Dados: 2023.04.04 09:36:00

Graça Pissarra, Juiz de Direito - Adjunta do GAVPM





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

ASSUNTO:

Projeto 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

2023/GAVPM/0818

31.03.
2023

1. Objecto:

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) o Projeto de Lei *supra identificado* que visa a alteração da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos.

2. Finalidade:

Com a presente iniciativa legislativa, como se explicita na exposição de motivos: «O presente Projeto de Lei visa, portanto, aprofundar e reforçar os direitos dos



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

cidadãos na relação que estes mantêm com a Administração Pública, corporizando uma proposta inscrita no programa eleitoral com que a Iniciativa Liberal se apresentou às eleições legislativas e que se desenvolve essencialmente em três pontos:

- 1. Atribuição de efeitos vinculativos aos pareceres da CADA;*
- 2. Possibilidade da CADA aplicar sanções pecuniárias compulsórias aos titulares dos órgãos quando se verifique um incumprimento das suas deliberações;*
- 3. Reforço do papel e das competências da CADA, colocando este organismo ao serviço da sociedade e dos portugueses. O efeito vinculativo das deliberações da CADA reforça o princípio da administração aberta enquanto princípio basilar do nosso direito administrativo e garante que estas sejam levadas em consideração por todos os órgãos e entidades da Administração Pública».*

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

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



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Assim, para alcançar tal desiderato, vem proposto o seguinte Projeto de Lei:

«Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à quarta alteração da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto

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, os quais passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 15.º

Resposta ao pedido de acesso

1 – (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

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

2 – (...)

3 – (...)

4 – (...)

Artigo 16.º

Direito de queixa

1 - (...)



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

2 - (...)

3 - (...).

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

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

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

Artigo 30.º

Competência

1 - Compete à CADA:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

g) (...)

h) (...)

i) (...)

j) (...)

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

2 - (...)

3 - (...)

Artigo 41.º

Impugnação Judicial



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

1 - (...)

2 - (...)

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

Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto

É aditado o artigo 39.º-A à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, Lei n.º 33/2020, de 12 de agosto e Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto, que passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 39.º-A

Sanção Pecuniária Compulsória

1 - *A CADA pode aplicar, fundamentadamente, uma sanção pecuniária compulsória, até três meses, aos titulares da entidade requerida que incumpram com as deliberações constantes do parecer previsto no art.º 16.º, n.º 4 e 5 da presente Lei.*

2 - *A aplicação da sanção pecuniária compulsória só pode ocorrer após o termo do prazo de impugnação judicial e uma vez ouvidos os interessados.*

3 - *A sanção pecuniária compulsória prevista no n.º 1 é fixada segundo critérios de razoabilidade, podendo o seu montante diário oscilar entre 5 /prct. e 10 /prct. do salário mínimo nacional mais elevado em vigor no momento.*

4 - *A deliberação que aplique sanção pecuniária compulsória cujo cumprimento não se verifique após o termo do prazo de três meses, constitui título executivo bastante, caso não seja impugnada judicialmente no prazo legal.*

5 - *As importâncias que resultem da aplicação de sanção pecuniária compulsória constituem receita que reverterá, em partes iguais, para a CADA e para os cofres do Estado.*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

6 – Em tudo o que não estiver regulado pelo presente artigo aplica-se subsidiariamente o art.º 169 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor trinta dias após a sua publicação.»

*

3. Apreciação

O presente Projeto de Lei visa alterar a natureza da deliberação proferida pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) sobre a queixa apresentada pelo requerente de acesso a um documento administrativo, em caso de falta de resposta decorrido o prazo legal previsto de 10 dias, de indeferimento, de satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos. Para além de pretender atribuir força vinculativa às deliberações proferidas pela CADA, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, prevê, ainda, atribuir competência a esta Comissão para aplicar aos titulares dos órgãos e entidades aos quais a presente Lei se aplica, descritos no artigo 4.º (onde se inclui os órgãos de soberania e os órgãos do Estado e das regiões autónomas que integrem a Administração Pública) “*uma sanção pecuniária compulsória, até três meses, aos titulares da entidade requerida que incumpram com as deliberações constantes do parecer*”.

Conforme resulta do disposto no art.º 149.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aprovado pela Lei 21/85, de 30.07, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27.08) compete ao Conselho Superior da Magistratura, entre outros, emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça (al. i) do n.º 1 do citado normativo legal). Em sentido idêntico dispõe o art.º 155.º, al. b), da LOSJ (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na versão mais recente introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 09/09).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

A alteração da natureza dos pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) pela atribuição de eficácia vinculativa é uma opção de política legislativa, pelo que o Conselho Superior da Magistratura, enquanto órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, e atento o princípio constitucional da separação de poderes, tem vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político, que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo.

Contudo, sendo este regime aplicável ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) e aos órgãos de soberania [(cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto], não obstante as ressalvas apontadas pelo CSM no Parecer apresentado sobre a Proposta de Lei n.º 18/XIII/1.ª (GOV), uma interpretação literal poderia levar à possibilidade de aplicação da sanção pecuniária compulsória aos juízes, enquanto titulares dos órgãos de soberania Tribunais, ainda que no exercício de uma dita atividade administrativa [(como se expôs no supra citado Parecer: *“Não se vislumbra qualquer razão de ser na aplicação subjetiva da lei a todos os «órgãos de soberania», expressa na Exposição de Motivos da presente proposta de lei, nem a mesma resulta da consideração implícita de qualquer comando constante das Diretivas nela mencionadas¹³, ou sequer, do texto proposto pela CADA e anexo ao Parecer n.º 64/2016¹⁴. Importa recordar que o artigo 110.º da Constituição considera como órgãos de soberania, o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.*].

Assim sendo, à luz do ordenamento jurídico-legal e constitucional em vigor e das consequências que decorrerão da implementação das soluções projetadas impõe-se salientar algumas incongruências e dúvidas que suscitam as referidas alterações projetadas.

É a própria Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto que no seu artigo 28.º, quanto à natureza da CADA dispõe que esta *«é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República, e a quem cabe zelar pelo cumprimento das disposições da presente lei.»* A Lei atribui-lhe competências essencialmente consultivas e de sensibilização (cfr. artigo 30.º), por isso prevê um procedimento muito singelo para tramitação das queixas apresentadas, consagrando que, caso não exista indeferimento liminar, “a CADA deve convidar a entidade requerida a responder à queixa”, nos termos do artigo 16.º, n.º 3. Na redação atual o n.º 4 prevê que *“a CADA tem o prazo de 40 dias*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

para elaborar o correspondente relatório de apreciação da situação, enviando-o, com as devidas conclusões, a todos os interessados.”

Na presente iniciativa propõe-se que a CADA tenha o prazo de 20 dias para deliberar, tendo esta deliberação efeitos vinculativos. Mais, como se diz na exposição de motivos: *«O efeito vinculativo das deliberações da CADA reforça o princípio da administração aberta enquanto princípio basilar do nosso direito administrativo e garante que estas sejam levadas em consideração por todos os órgãos e entidades da Administração Pública. Para tal, é necessário que, a par da atribuição de efeito vinculativo às deliberações da CADA, se comine a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos que, decorrido determinado prazo, incumpram com as suas deliberações.»*

Não compete ao CSM tecer considerações sobre a necessidade ou oportunidade das alterações que se pretende introduzir com este projeto de lei. Todavia, temos que ressaltar que as alterações propostas são incongruentes com a natureza que o próprio legislador quis atribuir a esta Comissão pelo que, a aceitar-se a alteração proposta, esta entidade administrativa e o processo que antecede a deliberação *vinculativa* teriam que ser redesenhado, impondo-se outras garantias para a CADA assumir este papel de controlo e fiscalização da atividade administrativa dos órgãos descritos no artigo 4.º, da Lei.

Por outro lado quanto à intenção de criar *“mecanismos legais que assegurem maior coercibilidade à atuação da CADA, (...)”* através da instituição da *“aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, até três meses, aos titulares da entidade requerida que incumpram com as deliberações constantes do parecer previsto no art.º 16.º, n.º 4 e 5 da presente Lei”*, afigura-se-nos que a proposta tal como está configurada pode suscitar questões de inconstitucionalidade, por violação dos artigos 268.º, 202.º, 212.º e 2.º, da Constituição da República Portuguesa, porquanto só aos Tribunais, incumbe assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados. Por isso, só aos Tribunais designadamente aos tribunais administrativos, incumbirá impor coercivamente a conduta que a lei impõe quando o órgão não aceite



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

acatar a deliberação. Sendo certo que não pode ser fundamento para desvirtuar a competência do Tribunal o pretender-se 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 permite evitar que a entrada de novos processos»*, como se invoca.

Dispõe o artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), quanto aos Direitos e garantias dos administrados:

«1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

3. Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos.

4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas.

5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

6. Para efeitos dos n.os 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração.»

Por sua vez, o artigo 17.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), estabelece, sob a epígrafe "Princípio da administração aberta", que: *«Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga directamente respeito esteja em curso, sem prejuízo*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.»

Nos termos do artigo 104.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA): *«Quando não seja dada integral satisfação aos pedidos formulados no exercício do direito à informação procedimental ou do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, o interessado pode requerer a intimação da entidade administrativa competente, nos termos e para os efeitos previstos na presente secção.»*

Assim, no plano processual, os direitos e garantias consagrados no artigo 268.º, n.º 1 e 2, da CRP, que se encontram regulados, no plano do direito substantivo, respetivamente, pelos artigos 82.º a 85.º do CPA e pelo diploma que se visa alterar, Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, realizam-se através do processo de intimação, previsto nos artigos 104.º a 108.º do CPTA.

O processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões destina-se a efetivar jurisdicionalmente, quer o direito à informação sobre o andamento dos procedimentos e o conhecimento das decisões, que integra o direito à informação procedimental, quer o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, que corresponde ao direito à informação não procedimental.

Ora, as alterações propostas iriam suscitar, também, dúvidas quanto à sua conciliação com o regime que decorre dos diplomas legais citados.

Por último, como alertou a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) no parecer já apresentado sobre a presente iniciativa legislativa, são frequentes as dificuldades de conciliação do princípio da administração aberta com o direito à proteção de dados pessoais e princípios de tratamento impostos no Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) –, sempre que os documentos administrativos contenham dados pessoais [na aceção ampla que lhe foi conferida pelo artigo 4.º, 1), do RGPD]. Podendo ocorrer divergência entre a posição assumida pela CADA no seu parecer e a deliberação da CNPD sobre a mesma situação concreta, devendo aí ser o



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Tribunal a ponderar e decidir em que medida se realiza a concordância prática entre os direitos fundamentais em causa.

Feitas estas ressalvas, a presente iniciativa legislativa está conforme a exposição de motivos adiantada e, quanto ao aspeto substancial configura uma opção de política legislativa.

*

4. Conclusão:

O presente Projeto de Lei está de acordo com as motivações que o determinaram, e consubstancia na sua substância uma opção de política legislativa.

Os alertas acima expressos visam unicamente conformar a presente iniciativa legislativa com o quadro legal vigente e com as dificuldades que a alteração proposta, na sua execução prática, pode comportar nomeadamente, na administração da justiça.

Lisboa, 31 de março de 2023

 **Ana Sofia
Bastos
Wengorovius**
Adjunta | DPO

Assinado de forma digital por Ana Sofia
Bastos Wengorovius
0514e93e3c1b4f289d5637fb484a3a7d48f8923c
Dados: 2023.03.31 16:02:28