



Parecer n.º 92/2021

Processo n.º 119/2021

Entidade consulente: Comissão de Orçamento e Finanças, Grupo de Trabalho
“Desclassificação de documentos” – Assembleia da República

I – Pedido

Foi solicitada a esta Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) a emissão de parecer nos seguintes termos: *«(...) a Comissão de Orçamento e Finanças, através do Grupo de Trabalho (GT) designado de “Desclassificação de documentos”, encontra-se a apreciar, na especialidade, o projeto de lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD) - “Aprova o regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em setores fundamentais” e o projeto de lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN) - “Aprova o regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização ou disponibilização de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a setores estratégicos” / Atendendo à matéria em causa encarrega-nos o Senhor coordenador do GT, Deputado Carlos Peixoto (PSD), de solicitar à CADA a emissão de parecer, relativamente às supra mencionadas iniciativas [...]».*

II – Apreciação

1. Na Nota Introdutória ao Relatório sobre a atividade da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de 2020, escreve-se que *«Esta comissão sempre tem pugnado e defendido a maior abertura em tudo o que diz respeito à utilização de dinheiros públicos. Em regra, é incompreensível o segredo de negócio quando o negócio é realizado com o dinheiro da comunidade»* (disponível em www.cada.pt)
Assim, tudo o que possa contribuir para a publicitação e clareza de procedimentos, em quaisquer domínios de gastos públicos, deve ser apoiado.
2. Esta Comissão tem sido múltiplas vezes chamada a pronunciar-se sobre o acesso a contratos celebrados pelas entidades que se encontram no âmbito subjetivo da Lei de



Acesso aos Documentos Administrativos, presentemente, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, LADA (cf. artigo 4.º).

Trata-se de um âmbito subjetivo mais vasto do que aquele que está configurado em qualquer dos dois projetos de lei em presença.

Poder-se-ia pensar que a Lei n.º 26/2016 deixaria de ser aplicável nessas situações se se cruzasse com o âmbito subjetivo e material dos dois projetos de lei.

Não será decerto essa a intenção, mas seria seguramente útil para o intérprete que isso ficasse explicitado no ou nos diplomas que vierem a resultar dos projetos, através da introdução de uma disposição expressa, se necessário.

Como é sabido, a LADA é o instrumento geral do ordenamento jurídico português sobre o acesso à (a toda a) documentação administrativa, incluindo a contratual, e, conseqüentemente, as iniciativas que a Assembleia da República tome sobre acesso a determinada documentação, e os direitos que assim sejam especialmente conferidos, não devem afastar os direitos de qualquer pessoa obter acesso, se for o caso, no quadro daquele diploma (a LADA), mantendo-se este em vigor.

Naturalmente que o mesmo acontecerá quanto a direitos de acesso especialmente atribuídos a outras entidades.

Os projetos de lei em análise deverão, pois, ser considerados como instrumentos adicionais (um «mais» ou *plus*), não, certamente, como uma qualquer subtração de determinadas esferas do dever público de transparência concretizado através do regime geral de acesso a documentação e informação na posse de entidades públicas.

3. Os dois projetos de lei, embora com teor e âmbito de aplicação não totalmente coincidentes, centram-se na desclassificação de informação ou documentos. É esta a própria designação do Projeto de Lei n.º 606/XIV/2ª – «*Aprova o regime jurídico da desclassificação de contratos e outros documentos [...]*» e do seu objeto, declarado no artigo 1.º: «*A presente lei aprova o regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em setores fundamentais*»; e é também sublinhado no artigo 3.º do Projeto de Lei n.º 634/XIV/2ª: «*1 - Sem prejuízo do disposto noutros regimes especiais, os documentos a que se refere o artigo anterior e que ao abrigo, ao abrigo da*



legislação em vigor, se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos podem ser desclassificados pela Assembleia da República [...]».

Têm, pois, uma incidência dominante sobre a retirada de classificação.

Ora, se bem que essa configuração possa ser relevante, a verdade é que o que se afigura aqui decisivo para o devir é o atinente, em si mesmo, ao regime de classificação, aos requisitos e condições de classificação.

Ou seja: se as iniciativas agora em análise podem ser significativas para conhecimento de documentos já existentes, deve sublinhar-se ser da maior importância intervir sobre as condições de classificação — quem pode classificar, como pode classificar, que graus de classificação se justificam, durante quanto tempo vigora e em que termos processuais; e, ainda, quem pode desclassificar e em que circunstâncias.

Intervir, apenas, sobre a desclassificação documental, num âmbito limitado, sem sequer uma caracterização bem determinada sobre as condições da classificação, não dispensará certamente uma ação mais ampla do legislador.

4. A matéria da classificação de documentos vai muito além da da contratação pública e tem sido frequentemente debatida, embora sem resultados significativos. No Parecer n.º 75/2018, esta Comissão debruçou-se sobre o Projeto de Lei n.º 725/XIII/3ª - «*Aprova o regime das matérias classificadas*», que não teve seguimento.

Nesse parecer, a CADA recordou a sua doutrina constante de não aceitação como válidas — no sentido de impedirem o acesso — das classificações de secretismo, reserva ou confidencialidade não resultantes de dispositivo legal em sentido próprio.

Por isso, na contratação, como nas demais matérias, haverá que intervir ao nível das ditas classificações de modo à criação de um quadro jurídico consistente e estável.

Esta intervenção é tanto mais necessária porquanto no Projeto de Lei n.º 606/XIV/2ª o artigo 8.º afirma claramente a aplicação aos contratos existentes e aos novos contratos.

Será, pois — volta a salientar-se — ocasião de uma mais ampla regulação.

5. Acrescente-se que, ao nível da contratação pública, esta Comissão tem sempre sublinhado, na sua jurisprudência, que as cláusulas de confidencialidade, quando emergentes de mera convenção entre as partes, não podem constituir razão de restrição de acesso a informação ou documentação, até se sobreponem ao regime



legal de acesso — cf., por exemplo, nos Pareceres 229/2018, 190/2018 e 64/2018 (todos, como os demais pareceres da CADA, acessíveis em www.cada.pt).

6. Os dois projetos despertam a necessidade de especial cuidado com os direitos que devam ser protegidos e que assim constroem o princípio do acesso ilimitado à informação e aos documentos administrativos.

De qualquer modo, uma coisa é o acesso pela Assembleia da República a certa informação, conforme previsto pela Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, enquanto exceção ao dever de segredo, outra coisa é a absoluta anulação de segredos que existam, com libertação geral do acesso à informação.

Ora, nos termos dos dois projetos, a Assembleia da República transforma-se em centro divulgador de informação administrativa, à qual se passará a aceder através de um mecanismo especial, quando o que deveria ficar, em rigor, se assim se decidir, era o dever da entidade pública detentora da informação ou documentação proceder ela própria à divulgação da matéria que tivesse sido desclassificada. Como dissemos, na verdade, qualquer pessoa deverá poder dirigir-se àquela entidade, para solicitar a documentação e, depois, se for o caso, à CADA.

7. Esse cuidado valerá para os diversos segredos que possam estar em causa, e que não têm nos dois projetos de lei coincidência com os que são contemplados na LADA, sendo estes mais extensos («segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa» - no artigo 6.º, n.º 6).
8. Essa necessidade de cuidado vale também, por exemplo, para os dados pessoais.

Na LADA existe uma total compaginação com o regime legal de proteção de dados pessoais, que resulta da conjugação dos diversos dispositivos que lhe estão consignados — em especial, o artigo 1.º, n.º 3, o artigo 3.º, n.º 1, b), o artigo 6.º, n.º 5 e n.º 9 —, tendo todos em atenção o regime legal de proteção de dados, presentemente com expressão, a nível da União Europeia, no Regulamento Geral de Proteção de Dados.

Será necessário, pois, que não fiquem dúvidas sobre essa compaginação.

9. Quanto à divulgação de responsáveis pelas perdas, importa atender a que, presentemente, a Lei Geral Tributária prevê a divulgação especial de listas de



contribuintes cuja situação tributária não se encontre regularizada – cf. artigo 64.º, n.º 5, a).

E esse mesmo regime é aplicável aos devedores da Segurança Social (cf., por exemplo, o artigo 214.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social).

Deverá, assim, ter-se em atenção as exigências prévias à divulgação da informação, na circunstância as exigências quanto à determinação de quem certifica as perdas. Um dos projetos não contempla nenhuma referência a essa determinação; o outro referencia por documentação da entidade abrangida. Haverá que refletir se será suficiente.

10. Garantido que esteja o respeito do regime de proteção de dados pessoais, deverá ponderar-se ainda se se justificam os patamares quantitativos indicados. Note-se que, no caso da divulgação da mencionada lista de contribuintes devedores, não está definido um limiar mínimo.

Comunique-se.

Lisboa, 24 de março de 2021.

Renato Gonçalves (Relator) – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

Carlos Abreu Amorim – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

João Miranda – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

Fernanda Maças – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

Antero Rôlo – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

Paulo Braga – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

João Perry da Câmara – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

Pedro Mourão – Não assina porque participou na sessão via *Skype*

Alberto Oliveira (Presidente) –

Assinado por: **ALBERTO AUGUSTO ANDRADE DE OLIVEIRA**
Num. de Identificação: BI067617638
Data: 2021.03.24 15:23:16+00'00'