



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Ofício n.º 696/XII/1ª – CACDLG /2014

Data: 04-06-2014

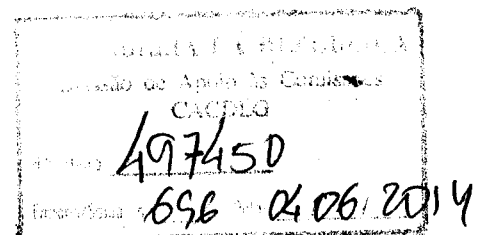
ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 600/XII/3.ª (PS).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 600/XII/3.ª (PS) – “*Assegura a transparência e o bom governo*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do BE do PEV, na reunião de 4 de junho de 2014 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 600/XII/3ª (PS) – «ASSEGURA A TRANSPARÊNCIA E O BOM GOVERNO»

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 8 de maio de 2014, o **Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª** – *“Assegura a transparência e o bom Governo”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, datado de 12 de maio de 2014, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou, em 21 de maio de 2014, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, à Comissão Nacional de Proteção de Dados, ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à Associação Nacional de Municípios Portugueses e ao Conselho de Administração da Assembleia da República, aguardando-se a respetiva emissão.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Este Projeto de Lei (PJL) visa reforçar e ampliar a transparência da atividade da Administração Pública, regular e garantir o direito de acesso a documentos relativos a essa atividade e estabelecer as obrigações de boa governação, bem como as consequências da sua violação (cfr. artigo 2º, n.º 1, do PJL).

Nesse sentido, propõe a revogação da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, vulgarmente conhecida por LADA) – cfr. artigo 46º do PJL, propondo, em sua substituição, um novo regime de acesso e de reutilização dos documentos administrativos.

Verificam-se, em síntese, as seguintes inovações face à LADA em vigor:

- Consagra, a par dos princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade atualmente já previstos, o princípio da participação, concorrendo com os princípios da responsabilização, eficácia e coerência para garantir Bom Governo - cfr. artigo 1º, n.º 1, do PJL;
- Institui a regra da transparência por iniciativa da própria Administração, devendo ser tomadas as medidas necessárias para que a resposta a pedidos individualizados de acesso a documentos administrativos se torne desnecessária ou residual (cfr. artigo 1º, n.º 2, do PJL);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Define o que se considera, para efeitos desta iniciativa, por “tratamento da informação”, “disponibilidade”, “autenticidade” e “integridade” - cfr. alíneas c) a f) do n.º 1 do artigo 3º do PJJ;
- Sujeita os serviços de interesse geral objeto de privatização ou concessão ao âmbito de aplicação desta lei - cfr. artigo 4º, n.º 3, do PJJ;
- Introduce a regra da transparência ativa, obrigando as entidades sujeitas à nova LADA a publicitarem nos seus sítios da Internet todos os documentos cuja publicitação seja obrigatória, redigidos de maneira clara, estruturada e compreensível, de preferência em formatos reutilizáveis, devendo a informação ser compreensível e de acesso livre e universal (retoma, com alterações, do PJJ 115/XII/1, do PS) – cfr. artigo 5º do PJJ;
- Obriga as entidades sujeitas à nova LADA a assegurar, de forma permanente e atualizada, a disponibilidade para consulta dos cidadãos de um elenco significativo de informação e documentação, tais como os principais instrumentos de gestão, nomeadamente plano e relatório de atividades; orçamento anual, informação trimestral sobre a sua execução e eventuais alterações orçamentais; estrutura orgânica, com indicação das competências de cada uma das suas unidades e órgãos internos, bem como dos respectivos responsáveis; enquadramento legislativo e regulamentar aplicável; atos e decisões com eficácia perante terceiros; mapa completo de pessoal, com indicação do respetivo regime de exercício de funções e da função ou cargo ocupado; lista dos procedimentos concursais ou de mobilidade; 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; mapa trimestral com as dívidas a fornecedores; iniciativas legislativas que as entidades proponham superiormente; todos os contratos, com indicação do objeto, duração, procedimento utilizado para a sua celebração, através de instrumentos que revelem o número de concorrentes que participaram no procedimento e a identidade do vencedor, bem como alterações ao contrato, entre outros documentos e informações (retoma, com alterações, do PJJ 115/XII/1, do PS) – cfr. artigo 6º do PJJ;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Cria, em substituição da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), o Conselho para a Transparência e o Bom Governo, que assume todas as atribuições e competências da CADA, a que são aditadas duas novas competências: emitir resoluções que visem assegurar a boa execução desta lei, bem como injunções visando a cessação da sua violação e desencadear junto das entidades competentes participações tendentes à instauração de processos disciplinares contra responsáveis pela violação desta lei – cfr. artigos 7º e 31º, n.º 1 alíneas f) e g) do PJJ;
- Cria o Portal da Transparência, definindo os princípios técnicos aplicáveis a este portal, consubstanciados na acessibilidade, interoperabilidade e reutilização – cfr. artigo 8º do PJJ;
- Atribui ao responsável pela Administração aberta um conjunto de competência, a saber: recolher e divulgar as informações, assegurar a receção dos pedidos de acesso, realizar os procedimentos internos necessários a dar acesso às informações solicitadas, acompanhar e controlar o correto tratamento dos pedidos de acesso à informação, manter um registo de acesso aos pedidos de informações, garantir a disponibilidade no respetivo sítio na internet dos documentos previstos na lei e manter atualizado o mapa de conteúdo dos diferentes tipos de informações a que está obrigada a entidade em causa – cfr. artigo 14º, n.º 2, do PJJ;
- Sanciona a violação do dever de transparência, prevendo que os dirigentes das entidades sujeitas à aplicação desta lei que violem qualquer obrigação integrada no âmbito de aplicação objetivo da transparência ativa sejam advertidos pelo Conselho para a Transparência e o Bom Governo, decisão esta que é antecedida de averiguação sumária e audição da entidade visada. A persistência da infração ou a sua repetição é comunicada ao órgão superior da Administração de que faça parte a entidade infratora e publicitada no sítio do Conselho na Internet. Apurada uma infração, o Conselho pode emitir injunções para a correção da mesma, fixando prazo e obrigações de informação sobre o procedimento corretivo, sendo assegurado à entidade o direito de impugnar judicialmente a injunção – cfr. artigo 37º do PJJ.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quanto ao restante articulado proposto, o que constitui a maioria da iniciativa, constata-se que são reproduzidas as normas da LADA em vigor, com a alteração da terminologia da CADA para Conselho para a Transparência e o Bom Governo¹.

I c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

A Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que o presente P JL pretende revogar e substituir por um novo regime de acesso e de reutilização dos documentos administrativos, “*regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público*”.

Na origem desta lei estiveram a Proposta de Lei n.º 49/X (Governo) e o Projeto de Lei n.º 343/X (PS), cujo texto final apresentado pela 1ª Comissão foi aprovado em votação final global por unanimidade em 19 de julho de 2007.

Nesta Legislatura, integrado no “Pacote Anticorrupção”² por si apresentado, o PS deu entrada na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 115/XII/1 (PS) - «Lei da Transparência Ativa da Informação Pública», o qual, apesar de ter sido aprovado na generalidade em 14 de dezembro de 2011, com os votos a favor do PS, PCP, BE e PEV e a abstenção do PSD e do CDS-PP, foi rejeitado na especialidade na 1ª Comissão em 7 de março de 2012, com os votos contra do PSD e do CDS-PP e a favor do PS, PCP e BE. Esta iniciativa é retomada no P JL em apreço, embora com alterações.

¹ Escapou, no entanto, por lapso, no artigo 17º do P JL, que reproduz o artigo 13º da LADA em vigor, a referência à CADA. Também se verifica a falta de atribuição de epígrafe ao artigo 36º do P JL, cujo teor é a reprodução adaptada do artigo 32º da atual LADA, que tem como epígrafe “Serviços de Apoio”.

² Constituído por seis iniciativas legislativas – os P JL’s n.ºs 110/XII, 111/XII, 112/XII, 113/XII, 114/XII e 115/XII – e por três projetos de Resolução – os P JR’s 143/XII, 144/XII e 145/XII.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I d) Iniciativas conexas

O PJI ora em apreço foi apresentado pelo PS em conjunto com o Projeto de Lei 601/XII/3 (PS) - «*Dá pleno cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de Combate à Corrupção pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, pelas Nações Unidas e pela OCDE*» e com o Projeto de Resolução n.º 1036/XII/3 (PS) - «*Aprova a Declaração para a abertura e transparência parlamentar*».

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª (PS), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª – “*Assegura a transparência e o bom Governo*”.
2. Esta iniciativa visa reforçar e ampliar a transparência da atividade da Administração Pública, regular e garantir o direito de acesso a documentos relativos a essa atividade e estabelecer as obrigações de boa governação, bem como as consequências da sua violação.
3. Nesse sentido, propõe a revogação da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (atual LADA), propondo, em sua substituição, um novo regime de acesso e de reutilização dos documentos administrativos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4. De entre as inovações propostas face à LADA em vigor, destaque-se a substituição da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos pelo Conselho para a Transparência e o Bom Governo, a criação do Portal da Transparência e a introdução da regra da transparência ativa, obrigando as entidades a publicitarem nos seus sítios da Internet todos os documentos cuja publicitação seja obrigatória.
5. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª (PS) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 27 de maio de 2014

O Deputado Relator

(Hugo Lopes Soares)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Nota Técnica

Projeto de lei n.º 600/XII/3.ª (PS)

Assegura a transparência e o bom governo.

Data de admissão: 12 de maio de 2014

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

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação 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. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro e Maria Leitão (DILP), Maria João Godinho (DAPLEN), Maria Paula Faria (BIB), Maria João Costa e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 26 de maio de 2014.

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

A proposta de lei *sub judice* visa assegurar a transparência e o bom governo, facilitando e aperfeiçoando o acesso à informação da Administração Pública.

Neste âmbito, propõe-se a introdução de um novo modelo de gestão da informação pública que, como é referido na exposição de motivos, “*tenderá a simplificar drasticamente o acesso, tornando-o incomparavelmente mais económico, eficaz e adaptado à era que vivemos*”. Pretende-se, assim, pôr ao serviço da transparência do Estado as ferramentas que a era digital coloca ao alcance da modernização administrativa.

Com a adoção de novas formas de tratamento da informação e a disponibilização de dados públicos em novas modalidades, segundo o proponente, está a contribuir-se para o reforço da democracia, fornecendo formas de controlo das instituições pelos cidadãos (essencial para garantir uma efetiva prestação de contas por quem exerce funções públicas) e incentivando o exercício de uma cidadania ativa e responsável, em defesa dos direitos e garantias dos cidadãos numa sociedade fundada no Estado de direito.

Em concreto, propõe-se que a atual Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) seja extinta e substituída pelo Conselho para a Transparência e Bom Governo (a funcionar, igualmente, junto da Assembleia da República — artigo 29.º do projeto de lei), através do qual o acesso dos cidadãos e instituições a informação será simplificado.

Propõe-se, ainda, a criação, pelo Governo, de um «*Portal da Transparência*», que facilite o acesso dos cidadãos aos documentos públicos (artigo 8.º do projeto de lei).

Por fim, o projeto de lei em análise pretende revogar a [Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto](#), que «regula o direito de acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redação introduzida pelas Leis n.ºs 8/85, de 29 de março, e 94/99, de 16 de julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva [2003/98/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informações do sector público».

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 iniciativa legislativa em apreço é apresentada por oito Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, mostra-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, cumprindo assim os requisitos formais dos projetos de lei previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Haverá, contudo, que ponderar se da aprovação da presente iniciativa decorre aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado¹, caso em que será necessário assegurar o respeito pelo princípio constitucional designado por «lei-travão» (cfr. n.º 2 do artigo 167.º da Constituição), o que poderá ser alcançado com a introdução de um artigo sobre a entrada em vigor, diferindo a mesma para a data de entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 8 de maio do corrente ano, foi admitido em 12 de maio e baixou nesta mesma data à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A iniciativa *sub judice* tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a um projeto de lei. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário»², as iniciativas legislativas devem conter um título que traduza sinteticamente o seu objeto (disposição idêntica à da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento), devendo, de acordo com as regras de legística, sempre que possível, *iniciar-se por um substantivo, por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta*³, sugerindo-se que tal seja ponderado, em caso de aprovação da presente iniciativa, em sede de especialidade ou de redação final.

¹ Não obstante a referência na exposição de motivos mencionada no ponto VI da presente nota técnica.

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho e 42/2007, de 24 de agosto.

³ *In* Legística, de David Duarte e outros, Almedina, p. 200

Também de acordo com as regras de legística, “As vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um ato.”⁴

Nesse sentido, atendendo a que se propõe a revogação total da Lei n.º Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (que Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de março, e 94/99, de 16 de julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º [2003/98/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informações do sector público), sugere-se que, em caso de aprovação da presente iniciativa, seja incluída essa menção no respetivo título, em sede de especialidade ou de redação final.

A iniciativa nada dispõe quanto à data de entrada em vigor, pelo que a mesma ocorrerá, em caso de aprovação, no quinto dia após a publicação, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da «lei formulário».

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.º 2 do [artigo 268.º da Constituição](#), que determina o “Princípio da Administração Aberta”.

A [Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos](#) (CADA) foi criada pela [Lei n.º 65/93, de 26 de agosto](#) (LADA), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 8/95, de 29 de março](#), pela [Lei n.º 94/99, de 16 de julho](#), pela [Lei n.º 19/2006, de 12 de julho](#) e 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

⁴ *Idem*, p. 203

não-governamental que promove a abertura da informação no mundo inteiro” Consulte-se, para o efeito, o sítio www.dados.gov.pt.

Nesse sentido, e apesar da existência de vários portais temáticos que agregam informação do setor 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, “*que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos evolua para se transformar num verdadeiro e próprio Conselho para a Transparência e Bom Governo.*”

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 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).*”

Quanto à “*intimação para a reutilização de documentos*”, prevê-se que “*o interessado pode requerer ao tribunal administrativo competente a intimação da entidade requerida, sendo correspondentemente aplicável o disposto nos [artigos 104.º a 108.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos](#)*”.

Entendem ainda os proponentes que “*A presente iniciativa (lei) não prejudica o disposto na legislação relativa ao acesso à informação em matéria de ambiente aprovada por força da [Diretiva 2003/4/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro.*” Bem como que “*regula ainda a reutilização de documentos relativos a atividades desenvolvidas pelas entidades referidas no artigo 4.º, transpondo para a ordem jurídica nacional a [Diretiva 2003/98/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do setor público*”.

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 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.º 8/95, de 29 de março, n.º 94/99, de 16 de julho, e n.º 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_EipascopeSpecialIssue_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.

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>

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](#)⁵ 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](#)⁶. Esta iniciativa, que sustenta a estratégia da União Europeia no domínio do desenvolvimento destes serviços, prevê a apresentação pela Comissão de

⁵ <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>

⁶ “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>

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.⁷

O QEI e as orientações técnicas associadas relativas à arquitetura (IDABC [Architecture Guidelines](#)), constituem documentos de referência em termos de interoperabilidade, para 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](#)⁸, que tem como objetivo apoiar e promover o desenvolvimento de serviços pan-europeus de administração em linha e das redes telemáticas que os sustentam⁹. 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 relativas 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 2006¹⁰, 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,

⁷ Para informação detalhada sobre o QEI consultar o sítio IDABC no endereço

<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>

⁸ 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>

⁹ <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3428/5644#achievements>

¹⁰ Comunicação sobre a Interoperabilidade dos serviços pan-europeus de administração em linha

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0045:FIN:PT:PDF> e

Plano de ação “Administração em linha i2010”

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0173:FIN:PT:PDF>

entre outras, a questão da definição e utilização de normas abertas e da utilização de *software* livre¹¹. Na sequência desta revisão, a Comissão Europeia instituiu, em julho de 2009¹², o programa ISA¹³, que veio substituir o programa IDABC.

Finalmente, cumpre referir que em 2010, a Comissão Europeia lançou a Comunicação: “Uma Agenda Digital para a Europa”¹⁴. 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 propõe-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.

ESPANHA

Em Espanha, a [Ley 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 *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, 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

¹¹ 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. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7728>,

¹² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st03/st03667.en09.pdf>

¹³ <http://ec.europa.eu/isa/>

¹⁴ COM(2010)245 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>

- ✓ 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 carácter jurídico quer se trate de informação de carácter 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 [Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios 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 a modernização da Administração Pública, a redução da burocracia e da utilização de meios eletrónicos para facilitar a participação, a transparência e o acesso à informação.

Para tornar possível e alcançável o acesso a toda esta informação é criado o *Portal de la Transparencia*. Este Portal funciona como um ponto de encontro entre os cidadãos e a documentação pública. Prevê-se mesmo que a *Administración General del Estado*, as *Administraciones de las Comunidades Autónomas* e as entidades que integram a *Administración 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 *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, 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 controle, sendo o seu presidente nomeado pelo Parlamento.

O *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* e a *Agencia Española de Protección de Datos* deverão colaborar na fixação de critérios, para aplicação da presente lei, no âmbito da proteção de dados pessoais.

Deste diploma podem, também, ser consultados os [trabalhos preparatórios](#), nomeadamente as audições que foram feitas no âmbito da sua discussão em comissão. Os órgãos das comunidades autónomas e as entidades locais dispõem de um prazo máximo de dois anos para se adaptar às obrigações previstas na *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*.

Até à data, a *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, não se encontra regulamentada, nem o *Portal de la Transparencia* implementado.

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. Nesta 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) assinatura de um compromisso pela transparência e contra a corrupção antes das eleições europeias; b) Uma avaliação básica 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.

Por fim, destaca-se o [Informe Global de la corrupción 2013 - Transparency International](#).

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.

[Arrêté royal de 29 de abril 2008](#), sobre a composição e funcionamento da Comissão de acesso e reutilização de documentos administrativos.

[Arrêté royal de 21 de janeiro 2009](#), contendo nomeação dos membros da Comissão de acesso e reutilização de documentos administrativos.

[Arrêté royal de 17 de agosto 2007](#), fixando o montante da compensação devida ao recebimento de uma cópia de um documento administrativo ou um documento que contém informações ambientais.

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

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.

Legislação base:

A [Lei n.º 78-753, de 17 de julho](#) (texto consolidado), que adota diversas medidas no sentido de melhorar as relações entre a administração e o público e contém 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, que põe em execução das disposições constantes da Lei n.º 78-753, 17 de julho.

O [Arrêté de 1 de outubro de 2001](#), que determina as condições de fixação e de determinação do montante dos custos de cópia de um documento administrativo.

Composição, designação e duração do mandato:

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. Segundo o artigo 23.º da Lei, a CADA é composta por onze membros, designadamente: um membro do Conselho de Estado (designado pelo vice-presidente do Conselho de Estado), um magistrado da 'Cour de cassation' e um magistrado da 'Cour des Comptes' (ambos designados pelo primeiro presidente dos respetivos tribunais), um deputado e um senador (ambos designados pelos presidentes das respetivas Câmaras), um eleito de uma coletividade territorial (designado pelo presidente do Senado), um professor universitário no ativo ou jubilado (proposto pelo presidente da Comissão), uma personalidade qualificada em matéria de arquivos (proposta pelo diretor-geral do património), uma personalidade competente em matéria de proteção de dados de caráter pessoal (proposta pelo presidente da [Commission nationale de l'informatique et des libertés – Cnil](#)), uma personalidade competente em matéria de concorrência e de preços (proposta pelo presidente da Autoridade da Concorrência), uma personalidade especializada em difusão pública de informações. O [organograma](#) reflete a referida composição.

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 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 setor público.

Também a [Ordonnance n.º 2008-1161, de 13 de novembro](#), refere os artigos 81.º e 82.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (atuais artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da EU), 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).

Competências:

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 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.

No que se refere à UE, para além do estabelecido na [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#) (artigo 42.º8) e no Tratado relativo ao Funcionamento da UE (n.º 3 do artigo 15.º9) sobre o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão aos cidadãos e residentes dos Estados-Membros, o Conselho e o Parlamento Europeu adotaram em 30 de Maio de 2001 um regulamento relativo ao acesso do público aos documentos destas três instituições, que fixa os princípios gerais e os limites do referido direito de acesso.

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.

Legislação base:

[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

Composição, designação e duração do mandato:

A Comissão [Artigo 27.º da Lei n.º 241/1990] é composta, para além do Subsecretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, que a preside, de 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 ou 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).

Competências:

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.

Financiamento:

De acordo com o n.º 4 do artigo 27.º da Lei n.º 241/90 “Os encargos com o funcionamento da Comissão serão suportados pelo orçamento da Presidência do Conselho de Ministros”.

Breve história da evolução legislativa da regulamentação do acesso aos documentos administrativos:

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.

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 República 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 República 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 deste ano, 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*.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), identificaram-se se seguintes iniciativas pendentes sobre matéria conexa:

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	601/XII	3	Dá pleno cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de Combate à Corrupção pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, pelas Nações Unidas e pela OCDE.	PS
Projeto de Resolução	1036/XII	3	Aprova a Declaração para a abertura e transparência parlamentar.	PS

- Petições**

Não se identificaram petições pendentes em matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- Consultas obrigatórias e facultativas**

A Comissão solicitou ainda, em 21 de maio de 2014, 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, Conselho de Administração da Assembleia da República e Associação Nacional de Municípios Portugueses.

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

Não obstante os autores referirem, na exposição de motivos, que a *ampliação de objetivos deve ser suportada pelos meios financeiros e humanos já fixados pelo Orçamento de Estado, sem acréscimo de despesa*, em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, designadamente decorrentes da substituição da atual Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e da criação do «Portal da Transparência», podendo ser necessário acautelar o respeito pela «lei-travão» (vd. o ponto II da presente nota técnica).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS e ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
PARECER

PROJETO DE LEI N.º 600/XII/3ª (PS) – «ASSEGURA A TRANSPARÊNCIA E O BOM GOVERNO»

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 8 de maio de 2014, o **Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª – «Assegura a transparência e o bom Governo»**.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, datado de 12 de maio de 2014, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer, em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Este Projeto de Lei (PJL) visa reforçar e ampliar a transparência da atividade da Administração Pública, regular e garantir o direito de acesso a documentos relativos a essa atividade e estabelecer as obrigações de boa governação, bem como as consequências da sua violação (cfr. artigo 2º, n.º 1, do PJL).

Nesse sentido, propõe a revogação da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, vulgarmente conhecida por LADA) – cfr. artigo 46º do PJL, propondo, em sua substituição, um novo regime de acesso e de reutilização dos documentos administrativos.

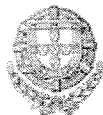
Verificam-se, em síntese, as seguintes inovações face à LADA em vigor:

- Consagra, a par dos princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade atualmente já previstos, o princípio da participação, concorrendo com os princípios da responsabilização, eficácia e coerência para garantir Bom Governo - cfr. artigo 1º, n.º 1, do PJL;
- Institui a regra da transparência por iniciativa da própria Administração, devendo ser tomadas as medidas necessárias para que a resposta a pedidos individualizados de acesso a documentos administrativos se torne desnecessária ou residual (cfr. artigo 1º, n.º 2, do PJL);
- Define o que se considera, para efeitos desta iniciativa, por “tratamento da informação”, “disponibilidade”, “autenticidade” e “integridade” - cfr. alíneas c) a f) do n.º 1 do artigo 3º do PJL;
- Sujeita os serviços de interesse geral objeto de privatização ou concessão ao âmbito de aplicação desta lei - cfr. artigo 4º, n.º 3, do PJL;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Introduz a regra da transparência ativa, obrigando as entidades sujeitas à nova LADA a publicitarem nos seus sítios da Internet todos os documentos cuja publicitação seja obrigatória, redigidos de maneira clara, estruturada e compreensível, de preferência em formatos reutilizáveis, devendo a informação ser compreensível e de acesso livre e universal (retoma, com alterações, do PJI 115/XII/1, do PS) – cfr. artigo 5º do PJI;
- Obriga as entidades sujeitas à nova LADA a assegurar, de forma permanente e atualizada, a disponibilidade para consulta dos cidadãos de um elenco significativo de informação e documentação, tais como os principais instrumentos de gestão, nomeadamente plano e relatório de atividades; orçamento anual, informação trimestral sobre a sua execução e eventuais alterações orçamentais; estrutura orgânica, com indicação das competências de cada uma das suas unidades e órgãos internos, bem como dos respectivos responsáveis; enquadramento legislativo e regulamentar aplicável; atos e decisões com eficácia perante terceiros; mapa completo de pessoal, com indicação do respetivo regime de exercício de funções e da função ou cargo ocupado; lista dos procedimentos concursais ou de mobilidade; 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; mapa trimestral com as dívidas a fornecedores; iniciativas legislativas que as entidades proponham superiormente; todos os contratos, com indicação do objeto, duração, procedimento utilizado para a sua celebração, através de instrumentos que revelem o número de concorrentes que participaram no procedimento e a identidade do vencedor, bem como alterações ao contrato, entre outros documentos e informações (retoma, com alterações, do PJI 115/XII/1, do PS) – cfr. artigo 6º do PJI;
- Cria, em substituição da Comissão de Acesso dos Documentos Administrativos (CADA), o Conselho para a Transparência e o Bom Governo, que assume todas as atribuições e competências da CADA, a que são aditadas duas novas competências: emitir resoluções que visem assegurar a boa execução desta lei, bem como injunções visando a cessação da sua violação e desencadear junto das entidades competentes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

participações tendentes à instauração de processos disciplinares contra responsáveis pela violação desta lei – cfr. artigos 7º e 31º, n.º 1 alíneas f) e g) do PJJ;

- Cria o Portal da Transparência, definindo os princípios técnicos aplicáveis a este portal, consubstanciados na acessibilidade, interoperabilidade e reutilização – cfr. artigo 8º do PJJ;
- Atribui ao responsável pela Administração aberta um conjunto de competência, a saber: recolher e divulgar as informações, assegurar a receção dos pedidos de acesso, realizar os procedimentos internos necessários a dar acesso às informações solicitadas, acompanhar e controlar o correto tratamento dos pedidos de acesso à informação, manter um registo de acesso aos pedidos de informações, garantir a disponibilidade no respetivo sítio na internet dos documentos previstos na lei e manter atualizado o mapa de conteúdo dos diferentes tipos de informações a que está obrigada a entidade em causa – cfr. artigo 14º, n.º 2, do PJJ;
- Sanciona a violação do dever de transparência, prevendo que os dirigentes das entidades sujeitas à aplicação desta lei que violem qualquer obrigação integrada no âmbito de aplicação objetivo da transparência ativa sejam advertidos pelo Conselho para a Transparência e o Bom Governo, decisão esta que é antecedida de averiguação sumária e audição da entidade visada. A persistência da infração ou a sua repetição é comunicada ao órgão superior da Administração de que faça parte a entidade infratora e publicitada no sítio do Conselho na Internet. Apurada uma infração, o Conselho pode emitir injunções para a correção da mesma, fixando prazo e obrigações de informação sobre o procedimento corretivo, sendo assegurado à entidade o direito de impugnar judicialmente a injunção – cfr. artigo 37º do PJJ.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quanto ao restante articulado proposto, o que constitui a maioria da iniciativa, constata-se que são reproduzidas as normas da LADA em vigor, com a alteração da terminologia da CADA para Conselho para a Transparência e o Bom Governo¹.

I c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

A Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que o presente P JL pretende revogar e substituir por um novo regime de acesso e de reutilização dos documentos administrativos, “*regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público*”.

Na origem desta lei estiveram a Proposta de Lei n.º 49/X (Governo) e o Projeto de Lei n.º 343/X (PS), cujo texto final apresentado pela 1ª Comissão foi aprovado em votação final global por unanimidade em 19 de julho de 2007.

Nesta Legislatura, integrado no “Pacote Anticorrupção”² por si apresentado, o PS deu entrada na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 115/XII/1 (PS) - «*Lei da Transparência Ativa da Informação Pública*», o qual, apesar de ter sido aprovado na generalidade em 14 de dezembro de 2011, com os votos a favor do PS, PCP, BE e PEV e a abstenção do PSD e do CDS-PP, foi rejeitado na especialidade na 1ª Comissão em 7 de março de 2012, com os votos contra do PSD e do CDS-PP e a favor do PS, PCP e BE. Esta iniciativa é retomada no P JL em apreço, embora com alterações.

¹ Escapou, no entanto, por lapso, no artigo 17º do P JL, que reproduz o artigo 13º da LADA em vigor, a referência à CADA. Também se verifica a falta de atribuição de epígrafe ao artigo 36º do P JL, cujo teor é a reprodução adaptada do artigo 32º da atual LADA, que tem como epígrafe “Serviços de Apoio”.

² Constituído por seis iniciativas legislativas – os P JL’s n.ºs 110/XII, 111/XII, 112/XII, 113/XII, 114/XII e 115/XII – e por três projetos de Resolução – os P JR’s 143/XII, 144/XII e 145/XII.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I d) Iniciativas conexas

O PJI ora em apreço foi apresentado pelo PS em conjunto com o Projeto de Lei 601/XII/3 (PS) - «*Dá pleno cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de Combate à Corrupção pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, pelas Nações Unidas e pela OCDE*» e com o Projeto de Resolução n.º 1036/XII/3 (PS) - «*Aprova a Declaração para a abertura e transparência parlamentar*».

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª (PS), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª – “*Assegura a transparência e o bom Governo*”.
2. Esta iniciativa visa reforçar e ampliar a transparência da atividade da Administração Pública, regular e garantir o direito de acesso a documentos relativos a essa atividade e estabelecer as obrigações de boa governação, bem como as consequências da sua violação.
3. Nesse sentido, propõe a revogação da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (atual LADA), propondo, em sua substituição, um novo regime de acesso e de reutilização dos documentos administrativos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4. De entre as inovações propostas face à LADA em vigor, destaque-se a substituição da Comissão de Acesso dos Documentos Administrativos pelo Conselho para a Transparência e o Bom Governo, a criação do Portal da Transparência e a introdução da regra da transparência ativa, obrigando as entidades a publicitarem nos seus sítios da Internet todos os documentos cuja publicitação seja obrigatória.
5. Face ao exposto, a COFAP é de parecer que o Projeto de Lei n.º 600/XII/3ª (PS) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 27 de maio de 2014

O Deputado Autor do Parecer



(Cristóvão Norte)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

