



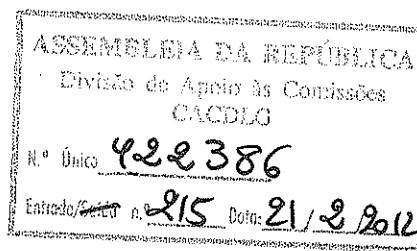
COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



✓

Exmo. Senhor  
Dr. Fernando Negrão  
M.I. Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Palácio de S. Bento

N/ Ref<sup>a</sup>.  
Of. 246, de 20. fevereiro.2012  
Proc. n.º 9/2012



VI Ref<sup>a</sup>  
Of. 42/XII/1<sup>a</sup>  
CACDLG/2012  
de 5 de janeiro

**Assunto:** Pedido de Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 115/XII/1<sup>a</sup> (PS)

1. Na sequência do pedido em epígrafe, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) emitiu o Parecer n.º 38/2012, aprovado na sessão de 14 de fevereiro.
2. No referido Parecer entende a CADA, em síntese:
  - Que o conteúdo do Projeto de Lei n.º 115/XII/1.<sup>a</sup> (PS), relativo à “*Transparência Ativa da Informação Pública*”, representa um passo em frente, ainda que tímido, em relação ao modelo atual;
  - Que, de um ponto de vista jurídico, haveria vantagens em ir mais além, pela consagração de uma solução que se traduzisse:
    - Na disponibilização pró-ativa da informação administrativa (ambiental ou de outra índole), através da existência de um único diploma sobre o acesso a tal informação;
    - No caráter mais efetivo da atividade da CADA, que, deixando de emitir meros pareceres, passaria a emitir deliberações, o que aliviaria os tribunais administrativos e fiscais de uma grande parte dos processos de intimação para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões;

FR



- Na aplicação de sanções pecuniárias compulsórias em situações de incumprimento.
  - Remeter, novamente, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a sua “Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa”, aprovada em 16 de fevereiro de 2011;
  - Enviar, de novo, aos Presidentes dos diversos Grupos Parlamentares aquela “Proposta”, juntamente com cópia deste Parecer.
3. Assim, envio cópia do mencionado Parecer n.º 38/2012, bem como da referida “Proposta”.

Com os melhores cumprimentos *também pessoais*

O Presidente da CADA

(António José Pimpão)



Parecer n.º .....<sup>38</sup>...../2012

Processo n.º 9/2012

Entidade consulente: Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### I – Factos e pedido

1. O Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) solicitou à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) que emitisse Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 115/XII/1.ª (PS) relativo à “*Transparência Ativa da Informação Pública*”, o qual se encontra “*pendente para apreciação*” na referida Comissão Parlamentar.
2. Esse Parecer assentará tão-somente em aspetos de natureza jurídica e não em considerações de outra natureza (v. g., de oportunidade e/ou de conveniência), por serem esses os únicos que a esta Comissão cabe apreciar.

### II – Apreciação na generalidade

1. Tal como é referido na respetiva exposição de motivos, o projeto de lei em análise considera que “*a promoção de um princípio de transparência ativa permitirá garantir o acesso de todos à informação pública, em condições de plena acessibilidade e disponibilidade, invertendo-se, assim, o modelo hoje consagrado na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos, aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, de acordo com o qual é reconhecido um direito de acesso aos documentos administrativos, embora a sua concretização exija quase sempre a iniciativa do cidadão, seja para consultar ou para ver reproduzido um determinado documento administrativo, e, em muitos casos, com elevados ónus e encargos na sua obtenção*”.

E continua:

“*É neste sentido que o presente projeto de lei vem estabelecer a obrigação de todos os órgãos e entidades abrangidos pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos disponibilizarem, nomeadamente através dos respetivos sítios da Internet, e de forma completa, organizada e em linguagem clara e de fácil*



*compreensão por todos os cidadãos, um elenco significativo de informação e documentação que, pela sua relevância e natureza, deve ser considerada pública e, por isso, obrigatoriamente objeto de divulgação”.*

2. A parte dispositiva consta de seis artigos, relativos ao “Objeto” (artigo 1º), ao “Âmbito subjetivo” (artigo 2º), ao “Âmbito objetivo” (artigo 3º), à “Fiscalização” (artigo 4º), à “Monotorização e avaliação sucessiva” (artigo 5º) e à “Entrada em vigor” (artigo 6º).
3. Trata-se de um projeto quanto ao qual, em razão dos objetivos de transparência da atividade administrativa pública que visa prosseguir, a CADA não formula, em sede de apreciação na generalidade, quaisquer reservas.

### III - Apreciação na especialidade

1. Embora se considere positivo o projeto em apreço, na medida em que representa um avanço relativamente à situação atual, sempre se dirá que o mesmo fica, em matéria de transparência e de disponibilização pró-ativa da informação, bastante aquém da “Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa”, aprovada pela CADA em 16 de fevereiro de 2011 e oportunamente enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, bem como aos Presidentes dos diversos Grupos Parlamentares.
2. Quanto ao que, neste momento, cabe apreciar, ou seja, no cotejo com o Projeto de Lei n.º 115/XII/1.ª (PS), relativo à “Transparência Ativa da Informação Pública”, cumpre referir que as alterações em que a aludida “Proposta de Anteprojeto de Lei” se traduz face ao modelo vigente se consubstanciam no seguinte:
  - a) A CADA sempre considerou que deveria existir uma única lei relativa ao acesso à informação administrativa (ambiental e de outra natureza), pelo que aquele anteprojeto, se aprovado, procederá à revogação das atuais LAIA<sup>1</sup> e LADA<sup>2</sup>, fundindo num só texto normativo as regras inerentes ao acesso;

<sup>1</sup> A sigla designa a Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, que regula o acesso à informação sobre ambiente.

<sup>2</sup> A sigla reporta-se à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização.



MA

b) Além disso, procurou a CADA que essa proposta de anteprojeto acompanhasse a evolução do direito de acesso à informação administrativa, pela instituição de um novo paradigma.

Com efeito, numa época em que a informação é praticamente toda digital, e na qual o custo de viabilização do acesso é provavelmente superior ao custo de disponibilização informática da informação, consagrou-se a passagem de uma postura re-ativa (a administração detém a informação, o particular pede o acesso e a informação é disponibilizada) para uma postura pró-ativa (a administração detém a informação e coloca-a online, acedendo o particular nos termos em que entender), cabendo aos esquemas tradicionais de acesso apenas uma função residual.

Como vantagens deste novo modelo apontam-se as seguintes:

- A maior responsabilização das administrações e dos seus funcionários, cuja atividade passa a ser genericamente monitorizada através desta publicidade;
- O maior controlo que daí advém para a própria atividade administrativa, especificamente na perspetiva preventiva;
- O fim do acesso à informação administrativa como um problema, através da normalização da *policy* segundo a qual tudo o que é público é normalmente disponibilizado aos particulares e, por inerência, conhecido;

c) Destaca-se, ainda, que, de acordo com a mencionada proposta de anteprojeto a atividade da CADA, até agora basicamente consubstanciada na emissão de pareceres, passará a ter um carácter de maior efetividade, decorrente da emissão de deliberações.

E estas serão impugnáveis no Tribunal Central Administrativo da sede do sujeito requerido.

Afigura-se que esta medida retirará dos tribunais administrativos e fiscais uma grande parte dos processos de intimação para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões, que, nos anos de 2007, e 2008, foram, pelo que concerne a processos entrados em primeira instância,



mais de 1100 em cada um desses anos, embora com alguma tendência de diminuição em 2009 e 2010;

- d) Em consonância com o que se deixou expresso nos dois pontos anteriores, estabeleceu-se um (novo) regime sancionatório, vertido no Capítulo VII.

O regime sancionatório contido na atual LADA reporta-se tão-somente à aplicação de coimas pela prática de contra-ordenação relacionada com a reutilização indevida de documentos.

Embora se tenha mantido esse tipo de sanção nos casos de reutilização não autorizada de informação administrativa ou de reutilização de tal informação em violação das condições ou das taxas aplicáveis, introduziu-se, também, a possibilidade de a CADA, após ouvir os interessados, aplicar sanções pecuniárias compulsórias em situações de incumprimento: incumprimento de deveres atinentes à disponibilização ativa de informação; incumprimento do dever de designação de um responsável pelo acesso à informação; incumprimento da deliberação da CADA relativa à denegação de acesso ou de reutilização.

3. Assim, decorridos mais de cinco anos e meio sobre a entrada em vigor da LAIA e passados cerca de quatro e meio desde o início de vigência da LADA, entende a CADA que aquela sua *"Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa"* consagra as mudanças necessárias e que, por conseguinte, o projeto de lei em causa poderia ter ido mais longe neste caminho rumo à mudança a operar na abertura ao conhecimento generalizado da atividade administrativa pública.
4. Ora, sobre esta matéria, cabe referir o seguinte: a eventual entrada em vigor do Projeto de Lei n.º 115/XII/1.<sup>a</sup> (PS), relativo à *"Transparência Ativa da Informação Pública"*, trará dois problemas, descortináveis desde já:
- a) Em primeiro lugar, passará a haver não duas, mas três leis sobre o acesso à informação administrativa: a LAIA, a LADA e esta nova lei que, deixando intocadas as outras duas, expressamente remete para a LADA, quer quanto ao seu âmbito subjetivo (artigo 2º) quer pelo que se prende com o exercício do direito de queixa (artigo 4º, n.º 2);



- b) Por outro lado, fica sem solução a questão de saber qual o domínio de aplicação da disponibilização ativa da informação quando se trate de informação ambiental.

#### IV - Conclusão

Em razão do exposto, entende a CADA:

- a) Que o conteúdo do Projeto de Lei n.º 115/XII/1.ª (PS), relativo à *"Transparência Ativa da Informação Pública"*, representa um passo em frente, ainda que tímido, em relação ao modelo atual;
- b) Que, de um ponto de vista jurídico, haveria vantagens em ir mais além, pela consagração de uma solução que se traduzisse:
- Na disponibilização pró-ativa da informação administrativa (ambiental ou de outra índole), através da existência de um único diploma sobre o acesso a tal informação;
  - No carácter mais efetivo da atividade da CADA, que, deixando de emitir meros pareceres, passaria a emitir deliberações, o que aliviaria os tribunais administrativos e fiscais de uma grande parte dos processos de intimação para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões;
  - Na aplicação de sanções pecuniárias compulsórias em situações de incumprimento.
- c) Remeter, novamente, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, acompanhada deste Parecer, a sua *"Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa"*, aprovada em 16 de fevereiro de 2011;
- d) Enviar, de novo, aos Presidentes dos diversos Grupos Parlamentares aquela *"Proposta"*, juntamente com cópia deste Parecer.

Comunique-se.

Lisboa, 14 de fevereiro de 2012

DAVID DUARTE (RELATOR)



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

RENATO GONÇALVES

fez voto contrário (mantendo as considerações  
feitas à "Proposta de Anteprojeto de Lei de  
Acesso à Informação Administrativa"  
aprovada por Parecer de 16 de fevereiro de  
2011 em Declaração de Voto que apresentei)

JOAO PERRY DA CÂMARA

VASCO ALMEIDA

Vasco Almeida (com declaração de voto contra)

ANTERO RÔLO

DIOGO LACERDA MACHADO

ANTÓNIO JOSÉ FIMPÃO (Presidente)





Declaração de voto (sobre a proposta de Projecto de Lei de Acesso à Informação Administrativa)

1. Reconhecendo a grande qualidade do trabalho desenvolvido com vista à elaboração da presente proposta de Projecto de Lei de Acesso à Informação Administrativa, tradução directa do elevado nível dos juristas que estiveram na sua origem, não posso no entanto acompanhar alguns dos seus principais contributos e inovações, fundamentalmente por considerar que se continua a justificar o entendimento que tenho vindo a exprimir sobre a matéria, designadamente enquanto membro da CADA, em intervenções diversas, incluindo no livro *Acesso à Informação das Entidades Públicas* (Almedina, Coimbra, 2002) e, quanto aos modelos institucionais de defesa do princípio da transparência, no texto "Estado burocrático e Estado transparente" (em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Coimbra Ed., Coimbra, 2006, pp. 809-834).

2. Concretizando, subscrevo as observações que me parecem muito certas de outro Membro da Comissão, segundo as quais seria preferível ter sido prosseguida uma metodologia diversa, que identificasse primeiramente os problemas maiores que envolvem hoje, e desde que entraram em vigor as últimas versões do regime (ou dos regimes) de acesso à informação detida por entidades públicas, o relacionamento dessas entidades com os cidadãos e com as pessoas em geral e, só depois, se procurasse encontrar a solução mais apropriada para esses problemas, entretanto identificados, atendendo ao ordenamento jurídico interno vigente, com o objectivo de obter uma boa concatenação sistemática, tanto material como procedimental e processual — o que é sempre difícil de alcançar — com vista a evitar problemas institucionais graves no funcionamento de toda a Administração Pública, incluindo a Administração da Justiça, origem habitual de prejuízos de toda a ordem, também económicos e financeiros, suportados necessariamente por toda a sociedade. Importa ainda não esquecer as respostas encontradas em outros ordenamentos para problemas semelhantes. Sem atender aos respectivos desenvolvimentos, rigor e fundamentação, recorro alguns estudos divulgados recentemente, tanto por organismos nacionais como internacionais, identificando certos problemas graves de opacidade de entidades públicas portuguesas, designadamente no domínio financeiro, que, talvez antes de outros problemas provavelmente muito menos relevantes, deveriam ter sido equacionados, com vista a reduzir ou até eliminar os seus elevados custos (financeiros, económicos, sociais, políticos...).

3. Especificamente quanto ao objectivo de criar "um novo paradigma" no domínio do "direito de acesso à informação administrativa", não duvido que seja plenamente alcançado com a proposta, se esta obtiver vencimento. Já tenho sérias dúvidas que esse "novo paradigma" se limite a "acompanhar a evolução do direito de acesso à informação administrativa". A que "evolução" diz respeito? Esse "novo paradigma" parece-me completamente inovador, nos seus aspectos cruciais, pelo menos no contexto da Europa Ocidental, designadamente no que respeita à natureza vinculativa das deliberações da CADA. Recordo soluções comparáveis apenas num dos pequenos países da antiga Europa de Leste, durante a década de noventa do século passado, em que, talvez sintomaticamente, o "comissário" de informação, detinha poderes "definitivos" na decisão de acesso ou de não acesso à informação requerida, e ainda na África do Sul, pela mesma altura, a propósito de informações respeitantes a práticas políticas durante o anterior regime.

Quanto às vantagens anunciadas decorrentes da adopção do "novo paradigma" de acesso à informação que se visa adoptar em Portugal, também não as acompanho em geral. Parecem-me contestáveis, designadamente quanto aos efeitos esperados para um melhor funcionamento dos serviços públicos no seu conjunto. A transferência da competência para decidir "em última instância" sobre o acesso ou não acesso a informação detida por entidades públicas dos seus responsáveis (políticos e / ou administrativos) máximos para a CADA, em caso de apresentação de queixa, contribuirá para desresponsabilizar aqueles responsáveis. Por outro lado, com as deliberações vinculativas da CADA sobre acesso ou



não acesso à informação, perder-se-á a função específica de "provedor" — não vinculativa mas por norma seguida pela Administração devido à sua reconhecida autoridade técnica — habitualmente considerada fundamental, também neste domínio, em diversas instâncias internacionais, tanto não governamentais como públicas, onde Portugal tem assento.

4. Assim, em vez do novo modelo proposto, inovador mas praticamente (ou sintomaticamente) inédito, que em aspectos essenciais se afigura pouco clarificador, designadamente quanto à nova posição da CADA "entre" o poder administrativo e o poder jurisdicional, e sem pretender entrar minimamente na questão da respectiva conformidade constitucional, tal como colocada por outro Membro da Comissão, em vez desse "novo paradigma" parecer-me-ia preferível um aprofundamento do actual modelo de acesso à informação em vigor, situado entre os modelos de acesso francês e nórdico europeu, com uma eventual maior aproximação a este último, que é "velho" mas reconhecidamente eficiente e eficaz — não consta que nos países onde está legalmente estabelecido, e desde há muito (há vários séculos no caso da Suécia), se pense em substituí-lo por outro.

5. Esta posição, que nada tem de novo; não significa um distanciamento completo em relação a todos os elementos da proposta de Projecto de Lei. Longe disso, quanto a diversos aspectos. De qualquer modo, e sem prejuízo de reconhecer a valia de vários contributos, as reservas feitas atrás levam-me a apresentar a presente declaração de voto.

Renato Gonçalves



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



## DECLARAÇÃO DE VOTO CONTRA

Processo nº 9/2012

Parecer solicitado pela Comissão de Assuntos constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Sobre a “Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação”, aprovada pela CADA em 16 de Fevereiro de 2011 e remetida junto com o presente parecer, tive já a ocasião de me pronunciar por escrito num texto sobre os “Impulsos para uma nova lei sobre a transparência administrativa. Uma ponderação crítica do ponto de vista da proteção dos dados pessoais”. Torno agora a enviá-lo a título de declaração de discordância.

O Vogal

a) (Vasco Almeida)



## IMPULSOS PARA UMA NOVA LEI SOBRE A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA. UMA PONDERAÇÃO CRÍTICA DO PONTO DE VISTA DA PROTECÇÃO DOS DADOS PESSOAIS

Vasco Duarte de Almeida\*

### A) Um passo adiante na concretização do princípio da transparência

Com uma declaração escrita de um dos seus membros e a minha própria posição discordante, expressa oralmente quanto a alguns pontos específicos, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) aprovou há alguns meses atrás um documento no qual reconhece a necessidade de dar um passo adiante no actual modelo de tutela do princípio da transparência na Administração Pública. A questão da reforma da legislação sobre o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (LADA) é, em meu entender, suficientemente importante na sua dimensão jurídica, política e até cívica para que a sua discussão permaneça encerrada nas paredes da Casa Amarela. O presente texto serve precisamente para explicitar as razões da minha discordância com a orientação que fez vencimento e pretende contribuir, de forma que se deseje virtuosa, para alargar o auditório e o espectro da argumentação a mobilizar numa eventual revisão da LADA.

### §1 - O "adquirido" da transparência

Começo por recordar que a Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto, ao regular o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, o faz na continuidade da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, revista pelas Leis nº 8/95, de 29 de Março, nº 94/99, de 16 de Julho, e nº 19/2006, de 12 de Junho, cujas linhas fundamentais acolhe e prolonga. Ao longo das duas últimas décadas, de 1993 para 2007, as sucessivas leis gerais sobre o acesso à informação

---

\* Vogal da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e da Comissão Nacional de Protecção de Dados.



administrativa e a reutilização dos documentos do sector público; o acesso à informação ambiental<sup>1</sup> e a transparência dos actos da Administração Pública<sup>2</sup> têm vindo a atingir um certo grau de sedimentação no conteúdo da sua regulamentação, podendo dizer-se que existe actualmente algum consenso sobre o conjunto de princípios comuns em vigor nesta matéria<sup>3</sup>.

Este “adquirido” do princípio da transparência da Administração Pública baseia-se na consagração por via legal de um conjunto de meios subjectivos e de meios objectivos de tutela do direito à informação administrativa. De entre os primeiros, saliente-se a regulamentação legal, de acordo com o artigo 268º, nº 2 da Constituição, do direito geral de acesso por qualquer cidadão aos documentos administrativos detidos pela Administração Pública, o direito de queixa junto de um órgão administrativo independente com fundamento em recusa ou limitação do acesso e a garantia de tutela jurisdiccional efectiva em caso de recusa ou limitação do direito de acesso. Entre os segundos cabe salientar a instituição de um responsável pelo acesso aos documentos administrativos ao nível de cada grande departamento ou pessoa colectiva integrada na Administração Pública, a criação para os órgãos e entidades da Administração Pública da obrigação de divulgar certos documentos administrativos, designadamente por meios electrónicos, e o funcionamento de um órgão administrativo independente com poderes para conhecer as queixas relativas ao exercício do direito de acesso e para emitir pareceres não vinculativos sobre a aplicação do respectivo regime.

Uma parte do regime constante da Lei nº 46/2007, bem como a disciplina introduzida pela Lei nº 19/2006, foram, além disso, aprovadas como forma de cumprir as obrigações do Estado português pela transposição da Directiva nº 98/2003/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público, e da

<sup>1</sup> Lei nº 19/2006, de 12 de Junho, que regula o acesso à informação sobre ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro.

<sup>2</sup> Leis nº 26/94, de 19 de Agosto, que regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, e nº 104/97, de 13 de Setembro, que cria o sistema de informação para a transparência dos actos da Administração Pública (SITAAP) e reforça os mecanismos de transparência previstos na Lei nº 26/94. O diploma de 1997 encontra-se em estado de inaplicabilidade por falta de regulamentação governamental.

<sup>3</sup> A este conjunto de leis convém acrescentar os regimes contidos no artigo 64º, nº 5, alínea a) da Lei Geral Tributária, na redacção resultante da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Setembro, que impõe a obrigação de publicitação das listas de devedores à Administração Fiscal e à Segurança Social, e nos artigos 37º, 38º e 109º, da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, de onde se extrai a obrigação de publicitação das modalidades de vinculação, das transições e da manutenção das situações jurídico-funcionais, obrigação que se estende, inclusivamente, à divulgação da posição remuneratória dos trabalhadores.



Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, relativa ao acesso às informações sobre ambiente<sup>4</sup>.

Por outro lado, é também certo que o acima mencionado grupo de leis sobre transparência administrativa se encontra já neste momento em conformidade com a Convenção Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais e a Convenção do Conselho da Europa nº 205 sobre o Acesso a Documentos Oficiais.

Com este *pedigree* pode perguntar-se – porquê mudar?

## §2 – Justificação do “projecto” de lei

Algumas das razões invocadas para a aprovação de um novo diploma, não deixando de ser plausíveis, estão longe de justificar uma substituição global de regimes e poderiam ser facilmente acomodadas com uma futura alteração oportuna da Lei nº 46/2007.

É este o caso, desde logo, da actualização proposta do quadro e do regime jurídico dos trabalhadores afectos à CADA. Esta é, sem dúvida, uma razão premente, que subscrevemos, e que deveria merecer um cuidado particular por parte do legislador. Tratando-se de uma razão de queixa infelizmente comum a vários órgãos administrativos independentes, particularmente àqueles a quem se encontra cometida a tarefa de velar em primeira linha pela defesa dos direitos e liberdades ameaçados pelas condições tecnológicas da vida moderna e pelos atavismos da organização dos serviços administrativos, tem de reconhecer-se que é sobre a Assembleia da República que recai a maior quota-parte da responsabilidade em

---

<sup>4</sup> No que toca ao direito da União Europeia directamente aplicável na ordem jurídica interna importa mencionar ainda os artigos 42º, nº 8-B, e 44º-A do Regulamento (CE) nº 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum, na redacção introduzida pelo Regulamento (CE) nº 1437/2007 do Conselho, de 26 de Novembro de 2007, e o Regulamento (CE) nº 259/2008 da Comissão, de 13 de Março de 2008, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1290/2005 do Conselho no que respeita à publicação de informação sobre os beneficiários dos fundos provenientes do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Para além destes, outros regulamentos sectoriais deverão incluir também disposições relativas à publicação anual *ex post* das listas dos beneficiários de fundos provenientes do orçamento geral da União Europeia (cfr. o considerando 13 do Regulamento nº 1437/2007). O Acórdão do TJUE *Volker und Markus Schecke Gbr/Hartmut Eifert*, proferido em 9 de Novembro de 2010 sobre os processos apensos C-92/09 e C-93/09, veio anular parcialmente os mencionados artigos 42º, nº 8-B, e 44º-A do Regulamento (CE) nº 1290/2005, bem como o próprio Regulamento (CE) nº 259/2008, por considerar que a obrigação de publicação não pode abranger informações sobre as pessoas singulares beneficiárias dos fundos.



assegurar que estes organismos possam dispor dos meios necessários e suficientes para prosseguir as atribuições que lhes foram confiadas. Esta justificação está longe de ser meramente burocrática, uma vez que se estas Comissões não dispuserem dos meios suficientes e necessários para prosseguir as suas tarefas serão, em última análise, os próprios direitos das pessoas que ficarão mais expostos a agressões não detectadas.

E o mesmo pode ser dito da conveniência de fundir a lei de acesso e reutilização dos documentos (Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto) com a lei de acesso à informação ambiental (Lei nº 19/2006, de 12 de Junho).

Já não nos parece probante a necessidade de atribuir poderes de decisão à CADA nestas matérias, em vez de simples competências consultivas, de forma a contribuir para a redução do volume de processos de intimação para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões que se encontram pendentes nos tribunais administrativos de primeira instância. Por um lado, porque as acções pendentes não têm necessariamente de resultar de um uso pouco efectivo do direito de queixa junto da CADA. Face ao regime actual, em que o direito de queixa se limita a suspender o prazo para a introdução em juízo da petição deste meio contencioso mas não constitui seu pressuposto processual, os particulares, fazendo o seu próprio cálculo quanto às delongas dos processos, podem optar entre recorrer directamente ao meio contencioso ou apresentar queixa junto da Comissão. Se optarem por apresentar a queixa e a sua posição for bem fundada, as estatísticas da CADA apontam com boa probabilidade para uma conformação posterior das posições da Administração Pública com a pronúncia a seu favor do órgão administrativo independente. Por outro lado, caso se atribuam poderes de decisão à CADA nestas matérias não há qualquer garantia que esta decisão venha a produzir um efeito de filtro relativamente ao contencioso das intimações para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões, uma vez que os sujeitos vencidos, sejam eles os particulares ou a Administração, podem, com toda a legitimidade, pretender continuar a discussão nos tribunais até atingir uma decisão jurídica mais estável e incontroversa.

Em termos gerais, o "projecto" de lei justificar-se-ia ainda pela consagração de um novo paradigma na evolução do direito de acesso à informação que supõe a passagem de uma postura reactiva, em que a administração detém a informação e só a torna acessível a pedido dos particulares, para uma postura pró-activa, em que a administração disponibiliza *on-line* a informação acedível. Este novo modelo seria melhor adaptado à fase actual de digitalização da informação, além de favorecer a redução da despesa dos serviços no cumprimento dos seus deveres de disponibilização de informações públicas. À forma tradicional de acesso caberia, portanto, apenas uma função residual.

Parece, no entanto, haver um certo equívoco na forma como este modelo é traduzido no articulado. De facto, é desejável que as administrações públicas contenham nas suas



próprias páginas electrónicas listas com o registo dos documentos por si detidos que são acedíveis pelo público, bem como indicações específicas sobre a forma da sua consulta e acesso. E isto deve ser feito sem prejuízo da normal regulamentação do acesso aos documentos a pedido dos particulares, quanto mais não seja porque a literacia digital não se encontra igualmente distribuída por todos os cidadãos. Mas a consequência a retirar, *do ponto de vista legístico*, não pode ser a de pretender regulamentar o acesso a pedido *de forma subsidiária* relativamente à disponibilização em linha da informação. De facto, o acesso a pedido é muito mais complexo, do ponto de vista procedimental, do que a disponibilização em linha da informação. Como esta se esgota, em regra, numa série de procedimentos internos e operações informais, faz muito mais sentido – à imagem do que sucede, aliás, nos projectos pendentes relativos à regulamentação do acesso à informação pública no quadro das instituições, organismos e agências da União Europeia – regulamentar com desenvoltura o acesso a pedido, com as suas intermitências administrativas e eventuais sequelas contenciosas, e só depois aludir especificamente ao caso da disponibilização da informação. Em contrapartida, uma vez feito isto, parece acertado remeter certos aspectos da regulamentação, como acontece relativamente aos documentos que não devem ser disponibilizados em linha, para o regime relativamente bem sedimentado das excepções ao direito de acesso geral à informação administrativa.

### §3 – Linhas fundamentais do projecto de diploma

O projecto aprovado pela deliberação da CADA é composto por oito capítulos e uma exposição de motivos. Como é habitual neste tipo de textos, o seu articulado contém um primeiro grupo de disposições gerais, no capítulo I, um segundo grupo de disposições materiais, nos capítulos II a V, um terceiro de disposições orgânicas, no capítulo VI, e ainda outro de disposições sancionatórias, no capítulo VII, além de um capítulo final sobre disposições finais e transitórias. Tal como a lei em vigor, também este “projecto” se deixa caracterizar pelo conjunto de meios objectivos e de meios subjectivos que mobiliza para a tutela do direito à informação administrativa<sup>5</sup>.

De entre os meios objectivos cabe salientar a criação da obrigação de todas as pessoas colectivas públicas ou privadas que exercem a função administrativa, bem como de todos os órgãos públicos no exercício de funções materialmente administrativas, disponibilizarem no seu sítio da Internet a informação administrativa directamente

<sup>5</sup> Não expomos aqui o regime proposto para a reutilização das informações do sector público. O projecto aponta para a consolidação e simplificação do regime actual, constante dos artigos 16º a 24º da Lei nº 46/2007.





concernente às suas atribuições, exceptuadas as informações sujeitas, de alguma forma, a segredo ou reserva, como, por exemplo, as que respeitam à intimidade da vida privada de pessoas individuais ou à localização de espécies protegidas<sup>6</sup>. A criação deste dever é acompanhada pela instituição, no âmbito dos sujeitos jurídicos que exercem a função administrativa ou dos órgãos e departamentos que prosseguem atribuições próprias no quadro da Administração directa do Estado e das Regiões Autónomas, de um responsável pela dinamização das competências do sujeito ou unidade a que pertence relativas à garantia do direito à informação administrativa, responsável que funcionaria, além do mais, como “agente de ligação” da administração com a CADA<sup>7</sup>.

No que toca a este tipo de meios a preocupação do projecto foi sobretudo a de redefinir e aumentar as competências da CADA. Este órgão administrativo independente poderia emitir pareceres não vinculativos, a pedido do órgão que dirige a instrução, sobre o acesso e a reutilização de informação utilizada no procedimento administrativo, bem como, em geral, sobre o acesso e a reutilização de informações administrativas detidas pelas entidades sujeitas à aplicação da lei sobre o acesso aos documentos administrativos. O mesmo órgão deteria, além disso, poderes para decidir das impugnações da recusa do acesso ou reutilização de informações administrativas detidas pelas entidades requeridas<sup>8,9</sup>.

A atribuição de novas competências decisórias à CADA surge, por sua vez, dobrada de um reforço dos seus poderes sancionatórios. Em particular, este órgão passaria a dispor do

<sup>6</sup> Em coerência com o artigo 17º do projecto de diploma, entendemos que esta obrigação deveria ser estendida a todos os órgãos ou departamentos que prosseguem atribuições próprias no quadro da Administração directa do Estado ou das Regiões Autónomas.

<sup>7</sup> O artigo 17º do projecto de diploma não inclui entre as funções do responsável pela informação administrativa a incumbência de apresentar iniciativas para a formação dos restantes agentes do sujeito, órgão ou departamento a que pertence, a começar pelos funcionários que trabalham nos gabinetes de atendimento ao público, no domínio da garantia do direito à informação administrativa, embora, em nossa opinião, houvesse vantagem em fazê-lo.

<sup>8</sup> O capítulo v, que tem por título “Regulação do acesso e reutilização”, versa, de facto, sobre o procedimento para a emissão de parecer e sobre a tramitação do procedimento de decisão das impugnações da recusa de acesso ou reutilização das informações. Tem de reconhecer-se que o uso do termo “regulação”, de uso já sobrelotado no jargão jurídico (disciplina social através de regras, regulamentação especificamente jurídica, intervenção institucional em mercados não concorrenciais, etc.), não é o mais adequado para a pronta identificação da matéria disciplinada neste capítulo. Além disso, esta intitulação incorre ainda no risco de uma certa redundância normativa, dando a entender, erroneamente, que o objecto deste capítulo é a própria regulamentação do acesso e reutilização da informação (através por ex. de normas administrativas).

<sup>9</sup> Este tipo de solução não deixa, em geral, de apresentar alguns inconvenientes. Por um lado, tem um efeito burocratizante, uma vez que vem acrescentar mais uma instância de decisão entre a apresentação da pretensão de acesso pelo particular e uma possível decisão definitiva com efeitos estáveis na ordem jurídica. Por outro lado, é de recear que a imposição unilateral das posições da CADA possa conduzir, pelo menos durante os primeiros anos de aplicação da nova solução, a um aumento do número de impugnações contenciosas interpostas junto dos tribunais administrativos.



poder de aplicar sanções pecuniárias compulsivas aos titulares dos órgãos administrativos em falta quando houvesse incumprimento dos deveres (i) de designar um responsável pela informação administrativa e (ii) de disponibilizar informação em linha e (iii) proceder à sua actualização, (iv) bem como de incumprimento da deliberação da CADA sobre recusa de acesso ou reutilização. Nos primeiros três casos, caberia à CADA dirigir uma advertência ao órgão competente, interpelando-o para cumprir o dever, antes de determinar a aplicação da sanção pecuniária. No caso de incumprimento da decisão da impugnação sobre a recusa de acesso ou reutilização, a CADA deliberaria aplicar a sanção após o termo do prazo para impugnação jurisdiccional da sua anterior decisão<sup>10</sup>.

Por outro lado, quanto aos meios subjectivos regulamentados no projecto, os particulares disporiam, desde logo, da possibilidade de requerer a consulta presencial, a passagem de certidão, a obtenção da informação em suporte ou formato específico, ou de aceder ao seu conteúdo integral, sem o expurgo da informação não divulgada em linha, para além dos dados que já se encontram disponibilizados nos sítios das entidades sujeitas à aplicação da lei sobre acesso aos documentos administrativos. Além disso, poderiam também impugnar a recusa de acesso ou reutilização deste tipo de informações junto da CADA, sem

---

<sup>10</sup> Tratando-se de medidas sancionatórias aplicadas pela Administração Pública a titulares de órgãos administrativos, temos algumas dúvidas sobre a compatibilidade do regime de sanções pecuniárias compulsivas, previsto nos artigos 38º a 40º do projecto, com os princípios da legalidade e da proporcionalidade. Dúvidas de legalidade, porque nalguns casos, como acontece nas referências ao Estado, às Regiões Autónomas e a outras pessoas colectivas públicas, a lei não é só por si suficiente para determinar a pessoa singular sujeita a aplicação da sanção (como deveria acontecer, face ao princípio da legalidade das medidas sancionatórias). Dúvidas de proporcionalidade, porque, fora do condicionalismo contratual previsto nos artigos 829º-A do Código Civil e 329º e 403º do Código dos Contratos Públicos, o recurso da Administração a este tipo de medidas para sancionar a demora no cumprimento dos deveres de disponibilização de informações administrativas, de divulgação ao público da identidade dos responsáveis pelo cumprimento dessas obrigações e de execução das deliberações da CADA que decidam impugnações da recusa de acesso a informações administrativas me parece inadequado e excessivo face aos direitos patrimoniais das pessoas em causa. A medida deste excesso resulta bem visível por comparação com outros regimes mais garantísticos ao abrigo dos quais a Administração ou os titulares dos seus órgãos podem ser condenados a pagar certas somas em dinheiro, como acontece, por exemplo, nos processos de execução das sentenças dos tribunais administrativos ou de sancionamento pelo Tribunal de Contas das infracções por mau uso dos dinheiros públicos. Cfr., para uma corroboração jurisprudencial desta posição, o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 620/2007, publicado no *Diário da República*, 1ª série, nº 9, de 14 de Janeiro de 2008, pp. 466-471 e 479, que se pronunciou pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 36º, nº 3 do Decreto nº 173/X (relativo à definição dos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas), que impunha a retenção cautelar automática de metade da remuneração base de funcionário indiciado responsável pela celebração de contrato de prestação de serviços inválido, por violação do artigo 59º, nº 1, alínea a), conjugado com o artigo 18º, nº 2 da Constituição, e, na parte em que essa norma permitia a adopção de uma medida cautelar administrativa no momento da instauração de um processo jurisdiccional de responsabilidade financeira, também por violação da reserva de jurisdição prevista no artigo 202º do mesmo diploma.



deixarem de dispor, a todo o momento, da possibilidade de recorrer a meios contenciosos para a satisfação do seu direito<sup>11</sup>.

Para os nossos propósitos, além das críticas que já formulámos nas notas ao texto deste parágrafo, é suficiente abordar o conjunto de problemas postos por algumas das soluções mais salientes avançadas no projecto. Outras eventuais boas ou más propostas também constantes do articulado não serão comentadas aqui senão incidentalmente<sup>12</sup>.

## B) Uma leitura crítica das novas soluções

### §4 – Dados pessoais, informação pessoal, informação nominativa

O projecto de diploma contém vários preceitos que denotam um conceito muito particular de dados pessoais. O artigo 4º, nº 4 dispõe que o acesso a “dados pessoais”, incluindo os de saúde, se rege pela presente lei. O artigo 21º, alínea a) qualifica como não reutilizável a informação sobre a qual recaem restrições impeditivas de acesso, excepto quando, tratando-se de “informação nominativa”, haja autorização do titular ou a informação seja anonimizada. Estas duas ocorrências parecem coincidir com a noção de “informação pessoal”, definida na alínea a) do artigo 2º como a informação relativa a pessoa humana identificada ou identificável que compreenda elementos abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada e familiar.

<sup>11</sup> Nos termos do artigo 28º, nº 3, a impugnação suspenderia os prazos para a interposição de acções nos tribunais administrativos até à notificação da respectiva decisão, excepto no caso dos pedidos de intimação para prestação de informações. O particular poderia, portanto, optar por utilizar este meio contencioso quando a impugnação administrativa se encontrasse ainda pendente. Por essa razão, a situação surge disciplinada nos nºs 3 a 5 do artigo 30º do projecto de diploma.

<sup>12</sup> Por exemplo, o artigo 14º do projecto, sobre taxas de acesso, apresenta um critério próprio para a determinação do preço a cobrar na reprodução de fotocópias que evita o complicado jogo de remissões para diplomas regulamentares e despachos administrativos resultante do actual artigo 12º da Lei nº 46/2007. E parece razoável, de facto, que no que toca ao exercício de um direito fundamental as suas condições sejam logo definidas ao nível central do Estado. Em contrapartida, o artigo 15º, sobre utilização de informação reservada, com a sua referência, vaga e abstracta, à “satisfação do interesse normativamente protegido” do terceiro a quem é dado acesso à informação reservada, representa, em nossa opinião, um esvaziamento do conteúdo normativo e do alcance prático do actual artigo 8º da LADA, com possíveis repercussões negativas no momento do controlo judicial. Ao contrário da referência ao “interesse normativamente protegido”, que é já um resultado de uma ponderação de bens, o artigo 8º da LADA pretende fornecer critérios funcionais para a delimitação dos usos lícitos da informação reservada.



Este conceito de informação pessoal ou, talvez mais exactamente, de informação privada visará, portanto, replicar a noção de “documento nominativo” definida no artigo 3º, nº 1, alínea b) da Lei nº 46/2007, noção que aflora também no artigo 2º, nº 1 do diploma que cria o sistema de informação para a transparência dos actos da Administração Pública (SITAAP), a Lei nº 104/97, de 13 de Setembro.

Ora, por força das obrigações contraídas pelo Estado português em aplicação do direito da União Europeia, este conceito não deveria sequer constar da Lei nº 46/2007, actualmente em vigor, e muito menos deverá ser incluído, com este formato e extensão, numa futura lei sobre a transparência administrativa. De facto, uma futura ou actual lei sobre o acesso à informação administrativa não pode deixar de levar em conta, por um lado, que o artigo 4º da Directiva 2003/4/CE, de 28 de Janeiro, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, obriga que no âmbito do indeferimento dos pedidos de informação sobre ambiente, nomeadamente quando está em causa a excepção baseada na confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a uma pessoa singular, os Estados-Membros garantam o cumprimento dos requisitos da Directiva 95/46/CE, de 25 de Outubro, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados e à livre circulação desses dados<sup>13</sup>. Por outro lado, e com incidência directa na interpretação da lei em vigor, o artigo 1º, nº 4 da Directiva 2003/98/CE, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público, é expresso ao fazer constar que a directiva de que faz parte não modifica, nem de modo algum afecta o nível de protecção dos indivíduos relativamente ao processamento de dados pessoais nos termos das disposições de direito nacional e comunitário, nem altera, em particular, as obrigações e direitos estabelecidos na Directiva 95/46/CE, não podendo ignorar-se, de resto, que o artigo 2º, nº 5 da mesma Directiva é terminante ao dizer que “dados pessoais” significa os dados definidos nos termos da alínea a) do artigo 2º da Directiva 95/46/CE. No mesmo sentido depõem os vários regulamentos da União Europeia sobre estatísticas, como se depreende, nomeadamente, da leitura dos considerandos do Regulamento (CE) nº 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias.

Não restam, portanto, grandes dúvidas que, no quadro de uma lei sobre acesso à informação administrativa que transponha estas directivas da União Europeia, os “dados pessoais” devem ser entendidos de forma restrita como quaisquer informações relativas a uma pessoa singular identificada ou identificável.

<sup>13</sup> Em conformidade com esta obrigação o artigo 11º, nº 6, alínea f) da Lei nº 19/2006, de 12 de Junho, refere que a confidencialidade de dados pessoais ou ficheiros relativos a uma pessoa singular nos termos da legislação aplicável (no caso, a Lei nº 67/98, de 26 de Outubro) constitui fundamento para o indeferimento do pedido de acesso à informação ambiental.



## §5 – A disponibilização em linha de informação sobre pessoas singulares

O “projecto” de lei que estamos a analisar prevê um sistema em que a informação disponibilizada em linha pelas entidades obrigadas a aplicar a lei não pode incluir elementos relativos a certas matérias sujeitas a segredo ou reserva, incluindo, no que toca às pessoas singulares, as informações que se encontrem sob segredo de justiça [artigo 7º, nº 2, alínea c)] e os dados relativos à reserva da intimidade da vida privada ou familiar (artigo 7º, nº 1).

Acontece, no entanto, que o âmbito coberto pela reserva da vida privada e familiar, mesmo na interpretação generosa que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vem fazendo do artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, não é infinitamente elástico<sup>14</sup>. Há outras informações sensíveis sobre pessoas singulares, nomeadamente as que vêm referidas no artigo 35º, nº 3 da Constituição a par das informações sobre a vida privada e que são mencionadas nas sucessivas recomendações do Conselho da Europa sobre tratamento de dados pessoais e nas directivas da União Europeia sobre a mesma matéria, que devem merecer semelhante protecção.

Por essa razão, o artigo 7º do projecto apresenta-se algo incompleto. Uma consideração ponderada e imparcial dos interesses que devem merecer a protecção do legislador obrigaria a corrigir o artigo 7º, nº 2 no sentido de o fazer dizer que a informação administrativa deve ser disponibilizada em linha com o expurgo dos dados referentes a

<sup>14</sup> Na extensa utilização que tem vindo a fazer da primeira parte do artigo 8º, nº 1 (“Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar”), o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já teve oportunidade de considerar, de maneira paradigmática, que este preceito é aplicável a situações relativas à protecção da confidencialidade dos dados de carácter pessoal, nos casos *Odièvre c. França*, de 13 de Fevereiro de 2003 (conhecimento da mãe biológica) e *S. e Marper c. Reino Unido*, de 4 de Dezembro de 2008 (conservação de registos de ADN de pessoas ilibadas), do direito à imagem, no caso *Von Hannover c. Alemanha*, de 24 de Junho de 2004, do direito à liberdade da vida sexual, nos casos *Dudgeon c. Reino Unido*, de 22 de Outubro de 1981 (homossexualidade) e *C. Goodwin c. Reino Unido*, de 11 de Julho de 2002 (transexualidade), do direito à autonomia pessoal, no caso *Pretty c. Reino Unido*, de 25 de Abril de 2002, e do “direito à vida privada social”, no caso *Niemietz c. Alemanha*, de 16 de Dezembro de 1992, bem como a situações em que estava em causa o direito ao casamento, no caso *Johnston e outros c. Irlanda*, de 18 de Dezembro de 1986, e o direito ao respeito da vida familiar, designadamente nos casos *Marckx c. Bélgica*, de 13 de Junho de 1979 (reconhecimento da vida familiar), *Olsson c. Suécia*, de 24 de Março de 1988 (protecção das relações entre pais e filhos), *Hoffmann c. Áustria*, de 23 de Junho de 1993 (igualdade de direitos parentais), *Mazurek c. França*, de 1 de Fevereiro de 2000 (igualdade dos direitos dos filhos), e *Üner c. Holanda*, de 18 de Outubro de 2006 (direito dos estrangeiros ao respeito da vida familiar).



convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada, origem étnica, suspeitas de actividades ilícitas, infracções, condenações penais e decisões de aplicação de coimas, medidas de segurança e penas disciplinares.

#### §6 – A decisão sobre o acesso a informação reservada sobre pessoas singulares

Apesar de não disponibilizada em linha, a informação reservada sobre pessoas singulares poderia, mesmo assim, nos termos dos artigos 8º, nº 1 e 12º do projecto, ser acedida por um requerente interessado capaz de demonstrar que, no caso concreto, possui um interesse normativamente protegido que deve prevalecer sobre a causa justificativa do expurgo. Ou seja, o projecto inclina-se para a resolução dos conflitos entre o direito de acesso à informação administrativa e outros bens ou direitos garantidos através de uma simples ponderação de bens e atribui sucessivamente a competência para a decisão sobre qual dos bens há-de prevalecer e em que medida o deve fazer (1º) aos próprios sujeitos ou órgãos dirigentes da entidade que possui a informação, (2º) à CADA, na sequência da impugnação de uma decisão de recusa de acesso por parte desses órgãos ou sujeitos, e, em último recurso, (3º) aos próprios tribunais administrativos.

Em minha opinião, este tipo de regime pode suscitar problemas de inconstitucionalidade e de infracção ao direito da União Europeia no que toca, designadamente, (i) ao acesso por terceiros a dados sensíveis sobre pessoas singulares detidos pela Administração, (ii) à autoridade administrativa independente competente para decidir, (iii) ao respeito pela reserva de jurisdição em caso de uma decisão vinculativa da CADA sobre colisão de direitos e (iv) aos próprios critérios adoptados caso a caso para arbitrar entre a satisfação do direito à informação administrativa e a garantia do direito à protecção dos dados pessoais.

Temos, desde logo, sérias dúvidas sobre a constitucionalidade desta solução sempre que esteja em causa o acesso integral a documentos que contenham informações sobre as convicções filosóficas ou políticas, a filiação partidária ou sindical, a fé religiosa, a vida privada, a origem étnica, ou sobre suspeitas de actividades ilícitas, infracções, condenações penais e decisões de aplicação de coimas, medidas de segurança ou penas disciplinares a pessoas singulares. De facto, em todos estes casos o que está em causa é um tratamento de dados sensíveis proibido pela Constituição<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> O artigo 35º, nº 7 da Constituição, ao dispor que os dados constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à dos tratamentos realizados através da utilização da informática, vem tornar a proibição do nº 3 aplicável a todos os tratamentos de dados sensíveis.



O artigo 35º, nº 3 da CRP proíbe expressamente o tratamento deste tipo de dados, salvo mediante consentimento expresso do titular ou autorização prevista por lei com garantias de não discriminação. Deste modo, perante um caso de interferência no âmbito protegido deste direito fundamental, como acontece sempre que se faculta o acesso a dados protegidos pela proibição constitucional, o intérprete e aplicador da lei terá de ir buscar uma justificação para a restrição do direito seja no consentimento do próprio titular, seja em previsão legal específica. A primeira alternativa, prevista no artigo 12º, nº 2 do projecto, não apresenta problemas de maior, embora se deva exigir que o consentimento, para ser válido, corresponda a uma manifestação de vontade livre, expressa, específica e informada, e que, além disso, o acesso à informação seja concedido com vista a uma finalidade determinada, explícita e legítima e não exceda o que é necessário e adequado para a satisfação dessa finalidade, não podendo as informações obtidas ser posteriormente utilizadas para fins diversos dos que determinaram o acesso. Diga-se, no entanto, que o simples consentimento, expresso nos termos indicados, pode não ser suficiente para justificar a restrição do direito, sendo ainda de exigir que o acesso apresente garantias de não discriminação posterior dos titulares dos dados e esteja rodeado de garantias de segurança adequadas para a protecção da informação transmitida<sup>16</sup>.

A segunda alternativa exige que a lei em causa, ao prever especificamente a autorização para o acesso aos dados sensíveis, respeite todos requisitos que o artigo 18º da Constituição impõe às leis restritivas de direitos, liberdades e garantias e, designadamente, que a restrição do direito deva limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos<sup>17</sup>. Neste ponto há razões para questionar o bem fundado de disposições que não procedem a qualquer especificação material, espacial, temporal ou circunstancial dos princípios da finalidade, da pertinência, adequação e necessidade, da não discriminação e da segurança no acesso. Mesmo que a decisão final sobre

<sup>16</sup> Neste ponto, o regime actual da Lei nº 46/2007 parece oferecer vantagem face ao laconismo das previsões constantes dos artigos 12º, nº 2 e 15º do projecto. Em qualquer dos casos, as disposições pertinentes não se referem directamente aos dois últimos requisitos constitucionais mencionados no texto e devem, em consequência, ser integradas mediante aplicação dos artigos 18º, nº 1 e 35º da Constituição.

<sup>17</sup> A restrição pode resultar da própria autorização directa do legislador, salvaguardadas que estejam todas as restantes condições previstas na Constituição para o tratamento dos dados (finalidade, proporcionalidade, não discriminação, etc.), ou traduzir-se na atribuição de competência para decidir através de um procedimento específico de autorização, de forma a permitir que um órgão de aplicação do direito especialmente qualificado para tal possa verificar se todas aquelas condições concorrem no caso concreto. Como exemplos de autorização indirecta, cfr. o artigo 7º, nº 2 da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro (autorização da CNPD para o tratamento de dados sensíveis), e o artigo 3º da Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro (autorização do membro do Governo competente, precedida de parecer vinculativo da CNPD, para a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança nos locais públicos de utilização comum). Um caso de autorização directa vem previsto no artigo 18º da Lei nº 22/2008, de 13 de Maio (tratamento de dados sensíveis pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P.).



o acesso à informação possa resultar de uma ponderação de bens, deve entender-se que, nos casos em que a competência para autorizar seja devolvida a um órgão administrativo, a Constituição exige que a lei restritiva especifique com clareza os parâmetros constitucionais impostos ao respeito desse órgão em cada caso concreto. Tendo o legislador optado por “delegar” num órgão administrativo o poder de restringir o âmbito protegido do direito, liberdade e garantia, em vez de preceituar directamente os termos em que admite essa restrição, é de entender que nos casos de autorização indirecta, que se encontram, tal como os de autorização directa, sujeitos aos requisitos materiais previstos no artigo 18º da CRP, a Constituição impõe que a lei restritiva proceda a uma explicitação ou concretização formal mais exigente desses requisitos. Esta exigência de clareza, precisão e transparência da lei nos casos de “delegação” da competência restritiva em órgãos administrativos, designadamente nas autoridades administrativas independentes, decorre da conjugação do regime do artigo 18º com os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica, e harmoniza-se com naturalidade com a posição subordinada que a Constituição atribui à Administração Pública face ao legislador.

Devemos, no entanto, ir mais longe e entender que, neste caso, a Constituição já procedeu a uma primeira ponderação sobre o possível conflito entre o direito geral de acesso à informação administrativa e o direito à protecção de dados pessoais sensíveis. O artigo 268º, nº 2 do texto constitucional dispõe que “os cidadãos têm (...) 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”. Isto só pode significar, em primeiro lugar, que o exercício deste direito se encontra, desde logo, limitado pela protecção de certos bens expressamente reconhecidos pelo legislador constituinte<sup>18</sup>. Em segundo lugar, que a forma concreta como esses bens são garantidos, por exemplo, através de proibição de acesso ou de tratamento das informações a eles relativos ou por meio da criação de deveres de sigilo, é remetida por este preceito constitucional para lei ordinária. E em terceiro lugar, que não está na disponibilidade do legislador sacrificar inteiramente a tutela desses bens em benefício do direito de acesso à informação administrativa. Conclui-se, assim, e para o que agora nos interessa, que no juízo do legislador constituinte existe, à partida, uma hierarquia relativa entre os bens constitucionalmente protegidos da investigação criminal e da intimidade das pessoas e o próprio direito fundamental à informação administrativa, com prevalência tendencial ou putativa daqueles dois primeiros valores. Só não será assim, em nossa opinião, se, por força da ponderação concreta de outros bens constitucionalmente protegidos não mencionados no artigo 268º, nº 2, como, por exemplo, a saúde pública ou a protecção civil em caso de calamidades naturais, a reserva a que estão sujeitas estas

<sup>18</sup> No caso da “intimidade das pessoas”, por força da conjugação com o artigo 35º, nº 3 da Constituição, o seu contorno deve ser traçado com maior amplitude, de forma a incluir as restantes informações sensíveis mencionadas neste preceito (dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa e origem étnica).





informações devesse ceder o passo perante a necessidade do seu acesso ou divulgação. No entanto, face ao quadro geral resultante do artigo 268º, nº 2, isto só poderá ser feito face a circunstâncias excepcionais e segundo requisitos de proporcionalidade que a lei está obrigada a assinalar. Por isso, salvo o caso de estado de necessidade, uma simples remissão legal para uma ponderação de bens a efectuar pelos órgãos ou sujeitos que detêm a informação, ou pela própria CADA na sequência de uma impugnação administrativa, é de todo em todo insuficiente face às exigências da Constituição.

Em segundo lugar, nos casos previstos nos artigos 12º e 33º, alínea b) do projecto, em que a entidade requerida ou a CADA venham a decidir que o “interesse normativamente protegido” do requerente de acesso integral à informação reservada de pessoas singulares deve prevalecer sobre os interesses dos titulares dos dados, nomeadamente sobre os interesses tutelados pelo artigo 35º, nº 3 da Constituição, pode estar em causa uma infracção directa ao artigo 18º, nº 2 da Constituição, bem como uma violação da reserva constitucional de jurisdição. De facto, existe um consenso doutrinal de que a aplicação da reserva de lei prevista no artigo 18º, nº 2 da Constituição às relações entre o legislador e a Administração, ou seja, aos casos em que a lei ou o decreto-lei autorizado prevêem que seja a própria Administração Pública a determinar as restrições, exige, entre outros requisitos, que a lei em causa seja dotada de um conteúdo suficientemente determinado, com definição de todos os elementos essenciais da restrição<sup>19</sup>. Ora, tem, desde logo, de admitir-se, face à redacção dos preceitos citados, que no caso concreto o cumprimento deste parâmetros deixa muito a desejar. Além disso, não sendo a lei suficientemente precisa quanto aos parâmetros da restrição permitida, e uma vez que a decisão da Administração se traduz, afinal, na resolução, em primeira instância, de uma colisão de direitos na sequência de uma simples ponderação de bens, resultam muito esbatidas as fronteiras entre o exercício da função administrativa e da função jurisdicional, a ponto de se poder eventualmente considerar que não está afastado o risco de uma invasão da reserva de jurisdição garantida pelo artigo 202º da Constituição<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr., por todos, JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra, 2003, pp. 823-825.

<sup>20</sup> Em 1997, antes da publicação da tese de JORGE NOVAIS, PAULO CASTRO RANGEL avançava mesmo a hipótese de, fora do disposto expressamente nas leis restritivas de direitos, liberdades e garantias previstas no artigo 18º, nº 2 da CRP, a resolução de colisões de direitos em aplicação directa da Constituição viesse a corresponder a uma “reserva de jurisdição”, reserva esta moldada, afinal, sobre uma verdadeira “reserva de Constituição” (cfr. *Reserva de Jurisdição. Sentido dogmático e sentido jurisprudencial*, 1997, pp. 22-25). Para o entendimento actual da reserva de jurisdição na jurisprudência constitucional, cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 620/2007, cit, pp. 461-463. De facto, a resolução, através de uma ponderação de bens, de um conflito de deveres, de um conflito entre o exercício de direitos ou de um conflito entre o cumprimento de um dever e o exercício de um direito, constitui objecto típico da função jurisdicional, e isto, quer se adopte a definição de AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1976, pp., 43-51, a que tem recorrido o Tribunal Constitucional, quer se perfilhe a perspectiva e as críticas formuladas por ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES,



Em terceiro lugar, é duvidoso que uma norma que devolve para uma decisão casuística a fixação dos critérios de ponderação entre o direito à informação administrativa e o direito à protecção dos dados sensíveis das pessoas singulares, incluídos aqui os dados respeitantes à reserva da sua vida privada, esteja em conformidade com o direito da União Europeia vigente sobre esta matéria. A este propósito cabe recordar, muito sumariamente, que, ao contrário do que sucede com o direito à transparência administrativa, no caso do direito à protecção dos dados pessoais a obrigação da sua protecção pelos Estados-membros é imposta, *em termos gerais*, por uma directiva da União. Esta Directiva 95/46/CE contém normas sobre protecção de dados sensíveis que produzem efeitos directos nas ordens jurídicas dos Estados-membros e que podem, por isso, ser invocadas pelos particulares juntos dos órgãos de aplicação do direito desses países, como tem vindo a ser reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Ora, quem percorrer esta jurisprudência não pode deixar de notar que nos casos de arbitramento entre o direito à protecção de dados da vida privada e o acesso à informação administrativa a posição do tribunal tem sido a de um crescente favorecimento do primeiro destes direitos. Foi isso que aconteceu, em termos ainda moderados, no Acórdão *Österreichischer Rundfunk*, de 20 de Maio de 2003, relativo aos processos C-465/00, C-139/01 e C-139/01, onde o tribunal considerou que a recolha de dados relativos a retribuições e pensões de funcionários públicos com vista à sua comunicação a terceiros constitui, sem dúvida, uma ingerência na sua vida privada, ingerência que carece de ser devidamente justificada, designadamente por cada ordem jurídica nacional. E foi depois o que sucedeu, em termos mais vigorosos, no Acórdão *Voilker und Markus Scheke GBR/Hartmut Eifert*, de 9 de Novembro de 2010, relativo aos processos C-92/09 e C-93/09, com o qual o tribunal veio a anular disposições de Regulamentos comunitários sobre ajudas provenientes de fundos da União Europeia que impunham a obrigação de divulgação do montante das ajudas agrícolas relativas a pessoas singulares com fundamento em violação injustificada da reserva da sua vida privada. Consideramos, por isso, que a consagração de uma solução legal de ponderação caso a caso pela CADA entre estes dois direitos corre o risco de violar a interpretação imposta pelos

---

«Da "jurisdição" no actual Estado-de-Direito», Antunes Varela, Diogo Freitas do Amaral, Jorge Miranda, J. J. Gomes Canotilho (org.), *Ab Vno Ad Omnes. 75 Anos da Coimbra Editora. 1920-1995*, Coimbra, 1998, pp. 179-186. Quando a lei não resolve estes conflitos, fazendo prevalecer um interesse sobre o outro, a sua solução constitui matéria típica do exercício da função jurisdicional, que se encontra reservada aos tribunais pelo artigo 202º da Constituição. É esta a perspectiva que tem vindo também a adoptar o legislador, como se denota, por exemplo, do 519º do Código de Processo Civil. Em caso de conflito entre o dever de cooperação com a administração da justiça para a descoberta da verdade e o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar ou a inviolabilidade do domicílio, da correspondência e das comunicações, o artigo 519º, nº 3, alínea b) resolve a questão directamente dando primazia à protecção destes direitos. Em contrapartida, nos termos do artigo 519º, nº 3, alínea c) do mesmo diploma, o conflito entre aquele dever de cooperação e o dever de sigilo profissional requer tipicamente uma ponderação judicial casuística, com intervenção do Tribunal da Relação para decidir sobre a escusa do cumprimento do dever de sigilo profissional. Cfr., para uma aplicação desta disposição, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, 1ª Secção, Proc. 4987/07.4TVLSB-A.L1, de 15 de Fevereiro de 2011.



tribunais da União quanto ao conteúdo das normas em vigor sobre esta matéria directamente aplicáveis aos Estados-membros.

Por fim, ainda que não se levantasse este problema, ou que a jurisprudência comunitária viesse entretanto a evoluir, parece-nos, no entanto, que não é admissível, face à Constituição e ao direito da União Europeia, que, de entre os vários candidatos à atribuição deste poder, a competência para decidir em termos vinculativos sobre possíveis restrições ao direito à protecção dos dados sensíveis das pessoas singulares possa ser atribuída à CADA. A indicação do elenco das autoridades administrativas elegíveis parece resultar com meridiana clareza da conjugação das normas constitucionais com as normas da Directiva nº 46/95/CE. Enquanto a Constituição, ao regular as garantias das pessoas singulares para a protecção dos seus dados no Capítulo I do Título II, dedicado aos direitos liberdades e garantias pessoais, indicamente expressamente, nos nºs 2 e 3 do artigo 35º, que a protecção dos dados pessoais, nomeadamente quando estiver em causa a autorização, prevista por lei, do tratamento de dados sensíveis à margem do consentimento do seu titular, deve ser garantida através de entidade administrativa independente, a Directiva 95/46/CE não deixa dúvidas que em cada Estado-membro pode e deve existir apenas uma autoridade nacional de protecção de dados. Portanto, a existir um candidato elegível para a atribuição desta competência ele só poderia ser a CNPD, nunca, em qualquer caso, a própria CADA.

### C) Em conclusão

- 1) O “projecto” de lei de acesso à informação administrativa discutido na CADA consolida e aprofunda as garantias do princípio da transparência administrativa consagradas na Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto, e introduz, além disso, algumas soluções inovadoras, designadamente, (i) ao *rever o regime jurídico dos trabalhadores afectos à CADA*, adaptando-o à Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, (ii) ao *fundir num único corpo de legislação* as regras sobre acesso aos documentos administrativos e à informação ambiental, (iii) ao *prever, como meios objectivos* para a tutela do direito à informação administrativa, a obrigação geral de disponibilização *on-line* da informação pública, a individualização, em cada organização, dos responsáveis pelo cumprimento deste dever, a possibilidade de a CADA emitir pareceres não vinculativos sobre o acesso e reutilização da informação utilizada no procedimento administrativo a pedido do órgão que dirige a respectiva instrução, a competência da CADA para decidir a impugnação da recusa, por parte dos órgãos e sujeitos detentores dos documentos, dos pedidos de acesso ou de reutilização de informações administrativas e o reforço dos poderes sancionatórios da CADA por meio da aplicação de sanções pecuniárias compulsivas em caso de incumprimento de certos deveres de transparência



administrativa, e (iv) ao consagrar, como *meios subjectivos* ao dispor do particular, o direito de acesso ao conteúdo integral da informação sem expurgo dos dados não divulgados em linha e o direito de impugnação junto da CADA das decisões de recusa de acesso ou de reutilização da informação administrativa.

- 2) O projecto assenta no pressuposto erróneo de que a atribuição à CADA do poder de decidir impugnações das decisões de recusa ou de reutilização de informações administrativas, com o seu efeito burocrático de criar mais uma instância de decisão entre o sujeito detentor do documento e os próprios tribunais, pode contribuir para reduzir o contencioso nos tribunais administrativos. A boa compreensão do regime substantivo e processual vigente, bem como a simples análise das estatísticas do acatamento dos pareceres não vinculativos da CADA, permite mostrar o contrário.
- 3) Do ponto de vista legístico é incorrecto regulamentar o acesso aos documentos administrativos efectuado a pedido dos particulares *de forma subsidiária* em relação à disponibilização pró-activa da informação pública em linha, visto que, no que toca ao respectivo procedimento administrativo, aquele é muito mais complexo do que esta.
- 4) A aplicação pela CADA de sanções pecuniárias compulsivas aos responsáveis pelo incumprimento de deveres ou decisões sobre a transparência no exercício da função administrativa afigura-se de duvidosa conformidade com os princípios constitucionais da legalidade e da proporcionalidade das sanções administrativas e parecer chocar com a jurisprudência firmada no Acórdão nº 620/2007 do Tribunal Constitucional.
- 5) O artigo 15º do projecto, sobre a utilização da informação reservada, com a sua referência, vaga e abstracta, à “satisfação do interesse normativamente protegido” do terceiro a quem é dado o acesso à informação parece apresentar um esvaziamento do conteúdo normativo e do alcance prático do actual artigo 8º da Lei nº 46/2007, com possíveis repercussões negativas no momento do controlo judicial. Ao contrário do artigo 8º, que pretende fornecer critérios funcionais para a delimitação dos usos lícitos da informação reservada entretanto acedida, o artigo 15º limita-se a remeter de forma excessivamente ampla para a “satisfação do interesse normativamente protegido”, satisfação essa cuja determinação constitui em si mesma o resultado de uma ponderação de bens.
- 6) Ao contrário da noção *ad hoc* de “informação pessoal”, definida no projecto como a informação relativa a pessoa humana identificada ou identificável que compreenda elementos abrangidos pela reserva da intimidade privada e familiar, as leis portuguesas vigentes, na sequência de imposições constantes das directivas sobre



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



informação ambiental, reutilização de informações do sector público e protecção de dados pessoais e do disposto nos regulamentos da União Europeia sobre estatísticas, apontam com clareza para o uso do conceito de “dados pessoais” como consubstanciando apenas quaisquer informações sobre pessoa singular identificada ou identificável.

- 7) Na lista de matérias sujeitas a reserva ou segredo, que não podem ser disponibilizadas em linha pelas entidades obrigadas a aplicar a lei sobre o acesso a documentos administrativos, deveriam também constar, para além das informações que se encontrem sob segredo de justiça e dos dados relativos à reserva da intimidade da vida privada ou familiar, os dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, origem étnica, suspeitas de actividades ilícitas, infracções, condenações penais e decisões de aplicação de coimas, medidas de segurança e penas disciplinares.
- 8) O regime previsto no “projecto” de lei da CADA pode suscitar problemas de inconstitucionalidade e de infracção ao direito da União Europeia no que toca, designadamente, (i) ao acesso por terceiros a dados sensíveis sobre pessoas singulares detidos pela Administração, (ii) à autoridade administrativa independente competente para decidir, (iii) ao respeito pela reserva de jurisdição em caso de uma decisão vinculativa da CADA sobre colisão de direitos e (iv) aos próprios critérios adoptados caso a caso para arbitrar entre a satisfação do direitos à informação administrativa e a garantia do direito à protecção dos dados pessoais, com resulta da argumentação exposta no § 6 deste texto, que não é possível resumir agora neste considerando conclusivo.



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



**PROPOSTA DE ANTEPROJECTO DE LEI DE  
ACesso À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Decorridos cerca de quatro anos e meio sobre a entrada em vigor da Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, relativa ao acesso à informação sobre ambiente (LAIA) e passados mais de três desde o início de vigência da Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (LADA), entende a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) propor as mudanças tidas por necessárias.

Essas alterações centram-se, fundamentalmente, em cinco pontos:

- 1º) A CADA sempre considerou que deveria existir uma única lei relativa ao acesso à informação administrativa (ambiental e de outra natureza), pelo que o presente projecto, a ser aprovado, procede à revogação das actuais LAIA e LADA, fundindo num só texto normativo as regras inerentes ao acesso.
- 2º) Além disso, procurou a CADA que este projecto acompanhasse a evolução do direito de acesso à informação administrativa, pela instituição de um novo paradigma. Com efeito, numa época em que a informação é praticamente toda digital, e na qual o custo de viabilização do acesso é provavelmente superior ao custo de disponibilização informática da informação, consagra-se a passagem de uma postura re-activa (a administração detém a informação, o particular pede o acesso e a informação é disponibilizada) para uma postura pró-activa (a administração detém a informação e coloca-a online, acedendo o particular nos termos em que entender), cabendo aos esquemas tradicionais de acesso apenas uma função residual.

Como vantagens deste novo modelo apontam-se as seguintes:

- a) A maior responsabilização das administrações e dos seus funcionários, cuja actividade passa a ser genericamente monitorizada através desta publicidade;
  - b) O maior controlo que daí advém para a própria actividade administrativa, especificamente na perspectiva preventiva;
  - c) O fim do acesso à informação administrativa como um problema, através da normalização da *policy* segundo a qual tudo o que é público é normalmente disponibilizado aos particulares e, por inerência, conhecido.
- 3º) Destaca-se, ainda, que a actividade da CADA, até agora basicamente consubstanciada na emissão de pareceres passa a ter um carácter de maior efectividade, decorrente da emissão de deliberações. E estas são impugnáveis no Tribunal Central Administrativo da sede do sujeito requerido.

Afigura-se que esta medida retirará dos tribunais administrativos e fiscais uma grande parte dos processos de intimação para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões, que, nos anos de 2007, e 2008, foram, pelo que concerne a processos entrados em primeira instância, mais de 1100 em cada um desses anos, embora com alguma tendência de diminuição em 2009 e 2010.



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



W  
2

- 4º) Em consonância com o que se deixou expresso nos dois pontos anteriores, estabelece-se um (novo) regime sancionatório, vertido no Capítulo VII.

O regime sancionatório contido na actual LADA reporta-se tão-sómente à aplicação de coimas pela prática de contra-ordenação relacionada com a reutilização indevida de documentos.

Embora se mantenha esse tipo de sanção nos casos de reutilização não autorizada de informação administrativa ou de reutilização de tal informação em violação das condições ou das taxas aplicáveis, introduz-se, também, a possibilidade de a CADA, após ouvir os interessados, aplicar sanções pecuniárias compulsórias em situações de incumprimento: incumprimento de deveres atinentes à disponibilização activa de informação; incumprimento do dever de designação de um responsável pelo acesso à informação; incumprimento da deliberação da CADA relativa à denegação de acesso ou de reutilização.

- 5º) Finalmente, contempla-se a situação dos trabalhadores ao serviço da CADA.

A complexidade e a especificidade das matérias com que esta Comissão lida, o crescente volume de trabalho com que se vê confrontada e a necessidade de uma disponibilidade integral por parte de quantos aqui prestam serviço apontam no sentido de uma revisão urgente de tal situação remuneratória, sob pena de, por ausência de incentivos, a CADA poder vir a debater-se com uma situação inultrapassável de falta de recursos humanos.

Assim, prevê-se, a título de disponibilidade permanente, um acréscimo remuneratório sobre o vencimento, o qual fica, todavia, muito aquém do suplemento que, por idêntica ordem de motivos, é abonado pela Assembleia da República e por entidades administrativas independentes que funcionam junto dela.

Ainda quanto ao pessoal, e para além da mencionada alteração do respectivo estatuto remuneratório, o projecto insere a possibilidade de as funções de assistente técnico e de assistente operacional serem desempenhadas em mobilidade anual, sucessivamente renovável, respectivamente, por oficial de justiça e por elemento de força de segurança.

## CAPÍTULO I

### Enquadramento normativo

#### Artigo 1.º

#### Objecto

1. A presente Lei regula a disponibilização activa de informação administrativa, as condições de acesso à mesma e os termos da respectiva reutilização.
2. A presente Lei compreende, ainda, as normas orgânicas da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e dos respectivos serviços de apoio.



N 3

3. A presente Lei transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva 2003/4/CE, de 28 de Janeiro, e a Directiva 2003/98/CE, de 17 de Novembro, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho.

#### Artigo 2.º

##### Definições

Para os efeitos da presente Lei deve entender-se:

- a) Por «informação pessoal», a que compreenda, acerca de pessoa humana, identificada ou identificável, elementos abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada e familiar;
- b) Por «informação reservada», a que compreenda elementos justificativos de restrições ao acesso, por ser pessoal ou por compreender dados integráveis noutras justificações de expurgo;
- c) Por «informação ambiental», a que compreenda os conteúdos elencados no anexo I à presente Lei ou que esteja, de alguma forma, com eles relacionada.

#### Artigo 3.º

##### Âmbito de aplicação subjectivo

1. A presente Lei aplica-se aos sujeitos que exercem a função administrativa, independentemente da sua natureza pública ou privada, bem como aos demais órgãos públicos no que respeita ao exercício de funções materialmente administrativas.
2. São sujeitos que exercem a função administrativa, designadamente:
  - a) O Estado, no âmbito da sua administração directa, e as Regiões Autónomas;
  - b) Os institutos públicos e as fundações públicas;
  - c) As empresas públicas;
  - d) As autarquias locais e os sujeitos associativos das mesmas;
  - e) As empresas municipais, intermunicipais e regionais;
  - f) As associações públicas;
  - g) Os que se integram na administração independente;
  - h) Os demais sujeitos que a exercem por via de uma habilitação jurídica específica.
3. A presente Lei aplica-se, também, aos sujeitos, de natureza pública ou privada, relativamente aos quais ocorra uma das seguintes circunstâncias:
  - a) A respectiva actividade seja financiada maioritariamente, e de forma continuada, por algum dos sujeitos referidos no número anterior ou neste, desde que não se trate de contrapartidas contratuais ou subvenções;
  - b) Os respectivos órgãos de direcção ou de fiscalização sejam compostos, em mais de metade, por membros designados por algum dos órgãos dos sujeitos referidos no número anterior ou neste;
  - c) A respectiva gestão esteja sujeita a um controlo, equivalente ao que realizam sobre os seus próprios serviços, por parte de órgãos dos sujeitos referidos no número anterior ou neste.
3. A presente Lei aplica-se ainda, apenas quanto ao acesso à informação relativa a actividades total ou parcialmente apoiadas em financiamentos público, a todos os sujeitos colectivos.

#### Artigo 4.º

##### Âmbito de aplicação objectivo





W H

1. A presente Lei aplica-se a toda a informação administrativa, incluindo a informação ambiental, detida pelos órgãos e serviços dos sujeitos mencionados no artigo anterior.
2. A informação administrativa abrange quaisquer dados, elementos ou registos, independentemente do suporte escrito, visual, sonoro, electrónico ou outro em que possam constar.
3. Exclui-se do âmbito da informação administrativa:
  - a) O conteúdo de livros, manuais de instruções, compilações, ou obras similares, que apenas indirectamente auxiliem a realização das actividades dos sujeitos mencionados no artigo anterior;
  - b) A constante de notas e comentários de natureza pessoal ou esboços, em suporte de papel ou electrónico;
  - c) O teor de comunicações electrónicas de natureza pessoal realizadas em serviços públicos.
4. O acesso a dados pessoais, incluindo os de saúde, rege-se pela presente Lei.
5. A presente Lei não se aplica ao acesso que se realize no âmbito de uma relação de hierarquia administrativa.

#### Artigo 5.º

#### Aplicação de normas especiais

1. O acesso a informação administrativa circunstancialmente utilizada noutras funções estaduais rege-se pelas normas reguladoras destas desde que mais limitativas do que as aqui previstas.
2. As normas constantes dos capítulos II e III da presente Lei não precludem a aplicação de normas especiais em matéria de acesso à informação administrativa.

### CAPÍTULO II

#### Disponibilização activa de informação administrativa

#### Artigo 6.º

#### Disponibilização activa

1. Os sujeitos referidos no artigo 3.º devem disponibilizar activamente no respectivo sítio da internet a informação administrativa directamente relativa às atribuições que prosseguem.
2. A disponibilização activa de informação administrativa deve garantir boas condições de acesso, com formas de sinalização claras e visíveis, permitindo, quando possível, o descarregamento de ficheiros.
3. É necessariamente disponibilizada activamente a informação administrativa relativa:
  - a) A planos de actividade, orçamentos, contas e outros instrumentos de gestão similares;
  - b) À composição dos órgãos de direcção e de fiscalização e às respectivas actas;
  - c) A mapas de pessoal e ao modelo de organização interna;
  - d) A actos jurídicos que impliquem a realização de despesa;
  - e) Aos regulamentos de cobrança de taxas e de tarifas;
  - f) Ao ambiente.
4. A informação administrativa referida no número anterior deve ser periodicamente actualizada e deve permanecer disponível durante dois anos, excluindo o período de vigência, quando seja o caso.
5. A demais informação administrativa disponibilizada activamente deve estar disponível durante o tempo adequado à divulgação satisfatória dos seus conteúdos.
6. As normas previstas no presente artigo são facultativas para as freguesias com menos de 5.000 eleitores.



#### Artigo 7.º

##### Restrições

1. A informação administrativa deve ser disponibilizada activamente com o expurgo dos dados relativos à reserva da intimidade da vida privada e familiar que eventualmente contenha.
2. Devem igualmente ser expurgados os elementos que:
  - a) Possam afectar a segurança interna ou externa do Estado;
  - b) Revelem segredos comerciais, industriais ou relativos à vida interna das empresas;
  - c) Se encontrem, de alguma forma, sob segredo de justiça;
  - d) Possam prejudicar a protecção devida ao ambiente.
3. A disponibilização activa de informação é dispensada nos casos em que, em razão do expurgo, se torne ininteligível ou de divulgação inútil.

#### Artigo 8.º

##### Acesso diferenciado a informação activamente disponibilizada

1. Os interessados podem requerer o acesso diferenciado à informação administrativa activamente disponibilizada com os objectivos de a consultar presencialmente, de lhe ser aposta certificação administrativa, de aceder com a supressão de expurgo ou para a obter em suporte ou em formato específicos.
2. Para os efeitos previstos no número anterior, deve o pedido ser efectuado por escrito, ou devidamente registado pelos serviços do sujeito requerido quando feito oralmente, sendo especificada a informação visada e determinado qual o objectivo do pedido.
3. Os serviços do sujeito requerido devem prestar assistência aos requerentes de informação administrativa, designadamente no que respeita à identificação da informação pretendida.
4. Se o pedido não for suficientemente preciso, nem contiver os elementos básicos de identificação do requerente, o órgão competente deve solicitar a correcção das deficiências detectadas.
5. Devem ser liminarmente indeferidos os pedidos que, pelo seu carácter abusivo, constituam limitação excessiva ao funcionamento eficiente dos órgãos ou dos serviços do sujeito requerido.

#### Artigo 9.º

##### Decisão do pedido de acesso

1. O órgão competente do sujeito requerido deve, no prazo de 10 dias:
  - a) Deferir o pedido, praticando os actos necessários para a sua execução;
  - b) Indeferir ou deferir parcialmente o pedido, comunicando os respectivos fundamentos;
  - c) Solicitar parecer à CADA;
2. No caso previsto na alínea c) do número anterior, e após a recepção do parecer aí previsto, o órgão competente tem novo prazo de 10 dias para decidir sobre o pedido do requerente.
3. Em caso de pedido cuja complexidade o justifique, o órgão competente deve, no prazo de 10 dias, especificar um prazo de deferimento até 2 meses, apresentando as razões da dilação.



156

4. O órgão competente do sujeito requerido não tem o dever de criar ou adaptar informação para satisfazer o pedido efectuado.
5. O órgão competente do sujeito requerido não pode indeferir o acesso em razão de a informação administrativa pretendida estar igualmente na posse de outro sujeito ou de outra unidade de atribuições.
6. Em caso de indeferimento total ou parcial do pedido, deve o órgão competente do sujeito requerido informar o requerente acerca dos mecanismos de impugnação legalmente previstos.

#### Artigo 10.º

##### **Consulta presencial**

1. A decisão de deferimento relativa a pedido de consulta presencial deve incluir as indicações da data, da hora e do local em que o requerente pode realizar a consulta.
2. A falta de comparência do requerente não preclui a interposição de outros pedidos de acesso diferenciado, mas impede a interposição de pedido idêntico no prazo de 6 meses.

#### Artigo 11.º

##### **Certificação administrativa**

1. A decisão de deferimento sobre pedido de certificação administrativa implica a reprodução da informação pretendida com a aposição de carimbo, ou meio similar de certificação administrativa, ou ainda a passagem de certidão, consoante o pedido efectuado.
2. Nos casos em que se trate de informação a reproduzir em suporte distinto do de papel deve a mesma ser fornecida em formato não editável e acompanhada de documento que ateste a sua autenticidade.

#### Artigo 12.º

##### **Acesso integral a informação reservada**

1. A decisão de deferimento relativa a pedido de acesso integral a informação reservada pressupõe que o requerente demonstre um interesse normativamente protegido que, no caso, deva prevalecer sobre a causa justificativa do expurgo.
2. A demonstração prevista no número anterior é dispensada se o requerente for o titular da informação ou um terceiro que apresente autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou da que sobre eles tem direitos protegidos.
3. A informação de saúde é acedida através de intermediação médica apenas se o requerente o solicitar.

#### Artigo 13.º

##### **Acesso em suportes ou em formatos específicos**

1. A decisão de deferimento sobre um pedido de acesso com o objectivo de obtenção de informação em suportes ou em formatos específicos depende, quando seja o caso, da entrega prévia pelo requerente do suporte necessário para a reprodução.
2. Os sujeitos requeridos não estão obrigados a reproduzir informação em suportes ou em formatos que não utilizem na sua actividade corrente ou que impliquem custos desnecessários.



187

Artigo 14.º

**Taxas de acesso**

1. A reprodução por fotocópia em formato A4 tem o custo unitário de um milésimo do salário mínimo nacional, arredondado para o cêntimo seguinte.
2. O acesso por consulta ou através de reprodução por fotocópia em formato A4 que não ultrapasse as 5 páginas é gratuito.
3. O custo de fotocópias nouro formato, de mapas, de cartas geográficas e de formatos electrónicos é fixado por despacho do Ministro responsável pelas Finanças, sob proposta da CADA.
4. O sujeito requerido pode exigir um preparo e, quando for o caso, os encargos da remessa.

Artigo 15.º

**Utilização de informação reservada**

1. A informação reservada comunicada a terceiros deve ser utilizada apenas para a satisfação do interesse normativamente protegido que fundou a permissão de acesso.
2. O incumprimento da norma prevista no número anterior, designadamente através da divulgação pública de informação reservada, implica a responsabilização do requerente, nos termos gerais.

Artigo 16.º

**Informação administrativa procedimental**

1. A decisão sobre o acesso à informação administrativa em utilização procedimental é da competência, nos termos das normas especiais aplicáveis, do órgão que dirija a instrução do procedimento em curso.
2. A competência prevista no número anterior não prejudica a competência da CADA para emitir parecer sobre o acesso, a pedido do órgão ali previsto, ou para deliberar sobre a impugnação de uma denegação de acesso ou de reutilização.
3. Após o termo do procedimento, ou do decurso de um ano, a informação está sujeita ao regime geral previsto na presente Lei.
4. Os pareceres previstos no presente artigo têm carácter prioritário na distribuição interna da CADA.

Artigo 17.º

**Responsável pela informação administrativa**

1. Os sujeitos referidos no artigo 3.º, e por unidade de atribuições nos casos da administração directa do Estado e da das Regiões Autónomas, devem designar, de entre os titulares dos órgãos de direcção, de fiscalização, ou de entre um dos seus órgãos dirigentes, um titular que seja responsável pela informação administrativa.
2. Ao responsável pela informação administrativa cabe:
  - a) Estabelecer a articulação com a CADA e disponibilizar-lhe todos os elementos relevantes para a instrução dos procedimentos de parecer e dos de decisão;
  - b) Informar o órgão competente do sujeito, ou da unidade de atribuições, a que pertença sobre a tramitação a dar aos pedidos de acesso e sobre as formas de execução das deliberações de acesso da CADA;



- c) Organizar e promover a disponibilização activa de informação;
  - d) Elaborar um relatório anual sobre as incidências do acesso à informação administrativa no seio do sujeito, ou da unidade de atribuições, a que pertença, de acordo com modelo apresentado pela CADA.
3. As normas previstas no presente artigo são facultativas para as freguesias com menos de 5.000 eleitores.

### CAPÍTULO III

#### Acesso à informação administrativa não disponibilizada activamente

##### Artigo 18.º

##### Regime de acesso

1. O acesso à informação administrativa não disponibilizada activamente rege-se, material e procedimentalmente, pelas normas previstas no capítulo anterior, com as devidas adaptações.
2. No pedido de acesso a informação reservada não disponibilizada activamente, o requerente deve sempre mencionar a finalidade pretendida com o acesso.

##### Artigo 19.º

##### Inexistência de informação administrativa

1. O órgão competente do sujeito requerido, quando não tiver a informação administrativa solicitada, deve de tal facto dar conhecimento ao requerente.
2. Nos casos em que o órgão competente do sujeito requerido conheça qual o órgão ou serviço que detém a informação solicitada, deve indicá-lo ao requerente.

### CAPÍTULO IV

#### Reutilização da informação administrativa

##### Artigo 20.º

##### Permissão de reutilização

1. A informação administrativa pode ser utilizada para finalidades distintas das que justificaram a sua produção e a sua utilização originais.
2. A informação administrativa a reutilizar não pode ser alterada, devendo a respectiva fonte ser sempre mencionada na reutilização.
3. A utilização sucessiva da mesma informação administrativa pelos sujeitos aos quais se aplica a presente Lei não consubstancia reutilização.

##### Artigo 21.º

##### Informação administrativa não reutilizável

Constitui informação administrativa não reutilizável:



Na

- a) A informação sobre a qual recaem restrições impeditivas de acesso, excepto quando, tratando-se de informação nominativa, haja autorização do titular ou a informação seja anonimizada;
- b) A informação cujos direitos de autor ou direitos conexos pertençam a terceiros;
- c) A informação cuja reprodução ou difusão possa consubstanciar uma prática de concorrência desleal.

#### Artigo 22.º

##### **Pedido de reutilização**

1. O pedido de reutilização de informação administrativa pode fazer-se em simultâneo com o pedido de acesso ou após o deferimento deste.
2. O pedido deve compreender a finalidade da reutilização a efectuar.

#### Artigo 23.º

##### **Decisão de reutilização**

1. A decisão sobre o pedido de reutilização deve ser tomada no prazo de 10 dias, devendo o órgão competente do sujeito requerido fundamentá-la quando não seja totalmente procedente.
2. O pedido de reutilização só pode ser indeferido quando se trate de informação administrativa normativamente qualificada como não reutilizável.
3. Em caso de indeferimento com fundamento na existência de direitos especiais de terceiros sobre a informação administrativa, devem aqueles ser identificados na fundamentação.
4. Ao procedimento de reutilização aplicam-se integrativamente as normas constantes do artigo 9.º.

#### Artigo 24.º

##### **Proibição de acordos exclusivos**

1. É proibida a celebração de acordos exclusivos de reutilização de documentos, salvo quando sejam indispensáveis para a prestação de um serviço de interesse público.
2. Os acordos exclusivos celebrados ao abrigo do número anterior e a sua fundamentação devem ser publicitados nos sítios da internet das respectivas partes.
3. A manutenção do fundamento de um acordo exclusivo deve ser revista anualmente.

#### Artigo 25.º

##### **Disponibilização activa de informação reutilizável**

1. Os sujeitos referidos no artigo 3.º devem disponibilizar activamente no respectivo sítio na internet listas de informação administrativa passível de reutilização.
2. A divulgação de listas de informação administrativa passível de reutilização deve estar organizada com o objectivo de facilitar a sua identificação e a dos respectivos conteúdos.
3. A divulgação das listas mencionadas neste artigo deve também compreender a informação relativa às condições de reutilização e às taxas aplicáveis.



Artigo 26.º

**Taxas de reutilização**

1. As taxas devidas pela reutilização devem corresponder ao custo de produção da informação, acrescido de uma margem de rentabilidade razoável, não podendo ser limitativos da concorrência.
2. As taxas devidas pela reutilização devem igualmente adequar-se à finalidade pretendida, diferenciando entre finalidades comerciais e não comerciais.
3. A reutilização para efeitos de educação ou de investigação científica é gratuita.

**CAPÍTULO V**

**Regulação do acesso e da reutilização**

Artigo 27.º

**Pedido de emissão de parecer**

1. Os órgãos competentes para a decisão de pedidos de acesso ou de reutilização e os responsáveis pela informação administrativa podem solicitar à CADA a emissão de parecer sobre um pedido ou sobre uma questão abstracta de acesso ou de reutilização.
2. O pedido de emissão de parecer formulado pelo órgão responsável pela instrução de um procedimento em curso ou por um interessado procedimental suspende, quando seja o caso, o prazo de decisão daquele órgão.
3. A CADA deve emitir o parecer no prazo de 30 dias.

Artigo 28.º

**Impugnação da denegação de acesso ou de reutilização**

1. O requerente de um pedido de acesso ou de reutilização pode impugnar junto da CADA a omissão de resposta, o indeferimento ou o deferimento parcial.
2. O pedido de impugnação deve ser formulado no prazo de 20 dias contados ininterruptamente desde a notificação da decisão ou, quando tenha havido omissão, desde o termo do prazo de decisão.
3. A impugnação suspende os prazos de propositura de acções na jurisdição administrativa até à notificação da deliberação sobre denegação de acesso, excepto o do pedido de intimação para a prestação de informações.

Artigo 29.º

**Instrução**

1. A CADA pode realizar todas as diligências instrutórias necessárias ao apuramento dos factos e dos interesses relevantes para a emissão de parecer ou para a deliberação sobre a denegação de acesso ou de reutilização.
2. Os órgãos e serviços dos sujeitos referidos no artigo 3.º devem colaborar na execução dos actos instrutórios promovidos pela CADA, nomeadamente facultando os elementos solicitados.
3. O incumprimento do dever de colaboração previsto no número anterior acarreta responsabilidade disciplinar ou de outra natureza, nos termos da lei.



Handwritten notes and signatures in the top right corner of the page.

Artigo 30.º

**Deliberação sobre a denegação de acesso ou de reutilização**

1. A deliberação da CADA relativa à impugnação de uma denegação de acesso ou de reutilização deve ser tomada no prazo de 40 dias e tem efeitos vinculativos para o órgão administrativo competente.
2. O órgão competente do sujeito requerido tem 10 dias para se pronunciar sobre a questão controvertida de acesso ou de reutilização.
3. A interposição de uma intimação jurisdicional para a prestação de informações na pendência da deliberação mencionada nos números anteriores extingue o respectivo procedimento.
4. Para os efeitos previstos no número anterior, o órgão competente do sujeito requerido notifica a CADA da interposição da intimação nos 5 dias subsequentes à sua citação jurisdicional para responder.
5. Havendo identidade apenas parcial entre o pedido jurisdicional e a impugnação de uma denegação de acesso, a CADA delibera sobre a parte da impugnação não coberta por aquele.
6. A deliberação da CADA relativa à impugnação de uma denegação de acesso ou de reutilização é notificada aos interessados e publicada no sítio da Internet da CADA.
7. As deliberações aqui previstas são impugnáveis no Tribunal Central Administrativo da sede do sujeito requerido e o correspondente processo tem carácter urgente.
8. Para o processo previsto no número anterior, a CADA designa um técnico jurista que assegure a sua representação, sem prejuízo de a poder solicitar ao Ministério Público.

**CAPÍTULO VI**

**CADA**

Artigo 31.º

**Natureza**

1. A CADA é a entidade administrativa independente responsável pela promoção do acesso à informação administrativa, e respectiva reutilização, nos termos previstos na presente Lei.
2. A CADA dispõe de orçamento anual com dotação inscrita no da Assembleia da República.

Artigo 32.º

**Composição**

1. A CADA é composta pelos seguintes membros:
  - a) Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que preside;
  - b) Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição;
  - c) Um professor de Direito designado pelo Presidente da Assembleia da República;
  - d) Duas personalidades designadas pelo Governo;
  - e) Uma personalidade designada por cada um dos Governos das Regiões Autónomas;
  - f) Uma personalidade designada pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses;





18  
12

- g) Um advogado designado pela Ordem dos Advogados;
  - h) Um membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Protecção de Dados.
2. Os membros da CADA tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República nos 10 dias seguintes à publicação da respectiva lista na 1.ª Série do Diário da República.
3. Os mandatos são de dois anos, renováveis, e cessam com a posse dos novos titulares.

#### Artigo 33.º

#### Competência

Compete à CADA:

- a) Emitir parecer sobre acesso à informação administrativa e sobre a reutilização desta;
- b) Deliberar sobre a denegação de acesso à informação administrativa e sobre a reutilização desta;
- c) Aplicar as medidas sancionatórias previstas na presente Lei;
- d) Elaborar a sua regulamentação interna, a publicar na 2.ª Série do Diário da República;
- e) Aprovar uma proposta de orçamento anual e as alterações orçamentais;
- f) Pronunciar-se sobre o sistema de registo e de classificação de documentos;
- g) Emitir parecer sobre as matérias que a Assembleia da República ou o Governo lhe submetam;
- h) Elaborar um relatório anual sobre a sua actividade, a enviar à Assembleia da República e ao Governo;
- i) Contribuir para a divulgação das formas de concretização do princípio da administração aberta.

#### Artigo 34.º

#### Competência do Presidente

- 1. Cabe ao Presidente, com faculdade de delegação no Secretário, exercer as competências legais de dirigente máximo de organismo autónomo em matérias de gestão de pessoal, financeira, patrimonial e administrativa.
- 2. A CADA pode delegar no Presidente as competências para apreciar pedidos de parecer ou de deliberação infundados, extemporâneos, inúteis supervenientemente ou que apenas impliquem a aplicação de soluções já consolidadas.

#### Artigo 35.º

#### Estatuto dos membros da CADA

- 1. Não podem ser membros da CADA os cidadãos que não se encontrem no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.
- 2. São deveres dos membros da CADA:
  - a) Exercer o cargo com isenção, rigor e independência;
  - b) Participar assídua e activamente nos trabalhos da CADA.
- 3. Os membros da CADA não podem por essa razão ser prejudicados na estabilidade do seu emprego, na sua carreira profissional, nomeadamente nas promoções a que tenham direito, nos concursos públicos a que se submetam ou no regime de segurança social de que beneficiem.
- 4. Os membros da CADA são inamovíveis, não podendo as suas funções cessar antes do termo do mandato, salvo por morte, impossibilidade física permanente, renúncia ou perda de mandato;
- 5. A renúncia ao mandato torna-se eficaz com a apresentação da respectiva declaração escrita ao Presidente da CADA e é publicada na 2.ª Série do Diário da República.



13

6. Perdem o mandato os membros da CADA que sejam abrangidos por incapacidade ou por incompatibilidade, ou que faltem sem justificação, no mesmo ano, a três reuniões consecutivas ou a seis interpoladas.
7. A perda de mandato é objecto de deliberação a publicar na 2.<sup>a</sup> Série do Diário da República.

#### Artigo 36.º

#### **Estatuto remuneratório**

1. O Presidente da CADA auferirá a remuneração a que tem direito como juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, usufruindo das correspondentes regalias, tendo um abono mensal para despesas de representação no valor de 20% do respectivo vencimento base.
2. À excepção do Presidente, todos os membros podem exercer o seu mandato em acumulação com outras funções e auferem um abono correspondente a 25% do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública.
3. À excepção do Presidente, todos os membros auferem um abono correspondente a 5% do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública por cada sessão da CADA em que participem.
4. Todos os membros têm direito a ajudas de custo e ao reembolso de despesas com transportes e com telecomunicações nos termos previstos para o cargo de director-geral.
5. Nas deslocações das personalidades designadas pelos Governos das Regiões Autónomas, o abono das ajudas de custo será processado segundo o regime vigente nas respectivas administrações regionais.

#### Artigo 37.º

#### **Órgãos e serviços de apoio**

1. A CADA dispõe de serviços de apoio, técnicos e administrativos, nos termos regulados em resolução da Assembleia da República, a aprovar sob proposta daquela.
2. Os serviços de apoio dispõem de pessoal integrado por técnicos superiores juristas, assistentes técnicos e assistentes operacionais.
3. Para o desempenho de funções nos serviços de apoio da CADA no âmbito dos mecanismos de mobilidade, e sempre que se opere por iniciativa do trabalhador, é dispensado o acordo do serviço de origem.
4. As funções de assistente técnico e de assistente operacional podem ser desempenhadas, em mobilidade, anual, sucessivamente renovável, respectivamente, por oficial de justiça e por elemento de força de segurança.
5. Os trabalhadores da CADA auferem, a título de disponibilidade permanente, um acréscimo remuneratório de .....% sobre o respectivo vencimento.

#### **CAPÍTULO VII**

#### **Regime sancionatório**

#### Artigo 38.º

#### **Sanções pecuniárias compulsórias**

1. A CADA pode aplicar uma sanção pecuniária compulsória, até seis meses, aos titulares do órgão administrativo competente quando haja incumprimento:
  - a) Do dever de disponibilização activa de informação;



- b) Do dever de actualização da informação activamente disponibilizada;
  - c) Do dever de designação de um responsável pela informação administrativa;
  - d) Da deliberação da CADA sobre denegação de acesso ou de reutilização.
2. O valor diário da sanção é fixado em 100 € euros por titular.

#### Artigo 39.º

##### **Aplicação da sanção pecuniária compulsória**

1. Nos casos de incumprimento dos deveres referidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo anterior, a CADA aprova uma advertência dirigida ao órgão administrativo competente em que especifica as medidas a adoptar e determina um prazo, não inferior a 3 meses, para a respectiva execução.
2. Se o incumprimento subsistir após o prazo definido nos termos do número anterior, a CADA delibera, após audiência dos interessados, a aplicação da sanção pecuniária compulsória.
3. No caso de incumprimento da deliberação referida na alínea d) do n.º 1 do artigo anterior, e após o termo do prazo de impugnação jurisdicional, a CADA delibera, ouvindo os interessados, a aplicação da sanção pecuniária compulsória.

#### Artigo 40.º

##### **Incumprimento da sanção pecuniária compulsória**

O incumprimento da sanção pecuniária compulsória, após o cumprimento do dever violado ou o termo do prazo de seis meses, determina a emissão e envio de certidão executiva para cobrança coerciva nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

#### Artigo 41.º

##### **Contra-ordenações**

1. Constitui contra-ordenação punível com coima a infracção resultante de:
  - a) Reutilização de informação administrativa sem autorização;
  - b) Reutilização de informação administrativa em violação das condições ou das taxas aplicáveis.
2. O montante da coima devida pela infracção prevista na alínea a) do número anterior é de:
  - a) No caso de pessoa singular, entre 300 € e 3500 €;
  - b) No caso de pessoa colectiva, entre 2500 € e 25000 €.
3. O montante da coima devida pela infracção prevista na alínea b) do número 1, é de:
  - a) No caso de pessoa singular, entre 150 € e 1750 €, ou até mais 50% do montante da taxa, se superior;
  - b) No caso de pessoa colectiva, entre 1250 € e 12500 €, ou até mais 50% do montante da taxa, se superior.
4. A tentativa e a negligência são puníveis.

#### Artigo 42.º

##### **Aplicação da contra-ordenação**



18/15

1. A instrução do procedimento de contra-ordenação cabe ao órgão de direcção do sujeito em que se tenha detectado a infracção, podendo os serviços da CADA intervir e colaborar nas diligências instrutórias.
2. A aplicação da contra-ordenação é da competência da CADA.
3. A deliberação da CADA constitui título executivo no caso de não ser impugnada no prazo legal e determina a emissão e envio de certidão executiva para cobrança coerciva nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Disposições finais e transitórias**

#### **Artigo 43.º**

#### **Revogação**

São revogadas:

- a) A Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho;
- b) A Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto.

#### **Artigo 44.º**

#### **Norma transitória**

1. As normas constantes da presente Lei apenas se aplicam a pedidos de parecer e impugnações apresentados após o início de vigência.
2. Enquanto não iniciar vigência o regulamento previsto no n.º 1 do artigo 37.º, mantém-se em vigor a Lei n.º 8/95, de 29 de Março.

#### **Artigo 44.º**

#### **Início de vigência**

1. A presente Lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.
2. As normas constantes do Capítulo II, na parte em que não integram o Capítulo III, iniciam vigência seis meses após a data referida no número anterior.



ANEXO I

Informação ambiental

A informação ambiental abrange, sob qualquer forma, os conteúdos relativos:

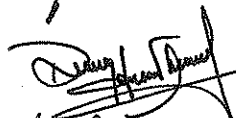
- i) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos;
- ii) A factores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos; incluindo os resíduos radioactivos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente referidos na alínea anterior;
- iii) A medidas políticas, legislativas e administrativas, designadamente planos, programas, acordos ambientais e acções que afectem ou possam afectar os elementos ou factores referidos em i) e em ii), bem como medidas ou acções destinadas a protegê-los;
- iv) A implementação da legislação ambiental;
- v) A análises custo-benefício e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e actividades referidas em iii);
- vi) Ao estado da saúde e à segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, quando tal seja relevante, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos em i), ou, através desses elementos, por qualquer dos factores ou medidas referidos em ii) e em iii).

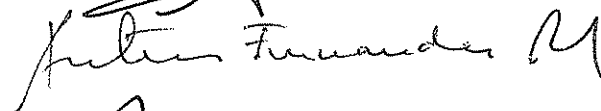
Lisboa 16 de Fevereiro de 2011

 ANTÓNIO JOSÉ PIMPÃO (Presidente)

 JOÃO MIRANDA

 DAVID DUARTE

 DIOGO LACERDA MACHADO

 ANTERO RÔLO

 ARTUR TRINDADE

 VASCO ALMEIDA

 RENATO GONÇALVES (Membro de Honra)



Declaração de voto (sobre a proposta de Projecto de Lei de Acesso à Informação Administrativa)

1. Reconhecendo a grande qualidade do trabalho desenvolvido com vista à elaboração da presente proposta de Projecto de Lei de Acesso à Informação Administrativa, tradução directa do elevado nível dos juristas que estiveram na sua origem, não posso no entanto acompanhar alguns dos seus principais contributos e inovações, fundamentalmente por considerar que se continua a justificar o entendimento que tenho vindo a exprimir sobre a matéria, designadamente enquanto membro da CADA, em intervenções diversas, incluindo no livro *Acesso à Informação das Entidades Públicas* (Almedina, Coimbra, 2002) e, quanto aos modelos institucionais de defesa do princípio da transparência, no texto "Estado burocrático e Estado transparente" (em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Coimbra Ed., Coimbra, 2006, pp. 809-834).

2. Concretizando, subscrevo as observações que me parecem muito certas de outro Membro da Comissão, segundo as quais seria preferível ter sido prosseguida uma metodologia diversa, que identificasse primeiramente os problemas maiores que envolvem hoje, e desde que entraram em vigor as últimas versões do regime (ou dos regimes) de acesso à informação detida por entidades públicas, o relacionamento dessas entidades com os cidadãos e com as pessoas em geral e, só depois, se procurasse encontrar a solução mais apropriada para esses problemas, entretanto identificados, atendendo ao ordenamento jurídico interno vigente, com o objectivo de obter uma boa concatenação sistemática, tanto material como procedimental e processual — o que é sempre difícil de alcançar — com vista a evitar problemas institucionais graves no funcionamento de toda a Administração Pública, incluindo a Administração da Justiça, origem habitual de prejuízos de toda a ordem, também económicos e financeiros, suportados necessariamente por toda a sociedade. Importa ainda não esquecer as respostas encontradas em outros ordenamentos para problemas semelhantes. Sem atender aos respectivos desenvolvimentos, rigor e fundamentação, recorro alguns estudos divulgados recentemente, tanto por organismos nacionais como internacionais, identificando certos problemas graves de opacidade de entidades públicas portuguesas, designadamente no domínio financeiro, que, talvez antes de outros problemas provavelmente muito menos relevantes, deveriam ter sido equacionados, com vista a reduzir ou até eliminar os seus elevados custos (financeiros, económicos, sociais, políticos...).

3. Especificamente quanto ao objectivo de criar "um novo paradigma" no domínio do "direito de acesso à informação administrativa", não duvido que seja plenamente alcançado com a proposta, se esta obtiver vencimento. Já tenho sérias dúvidas que esse "novo paradigma" se limite a "acompanhar a evolução do direito de acesso à informação administrativa". A que "evolução" diz respeito? Esse "novo paradigma" parece-me completamente inovador, nos seus aspectos cruciais, pelo menos no contexto da Europa Ocidental, designadamente no que respeita à natureza vinculativa das deliberações da CADA. Recordo soluções comparáveis apenas num dos pequenos países da antiga Europa de Leste, durante a década de noventa do século passado, em que, talvez sintomaticamente, o "comissário" de informação, detinha poderes "definitivos" na decisão de acesso ou de não acesso à informação requerida, e ainda na África do Sul, pela mesma altura, a propósito de informações respeitantes a práticas políticas durante o anterior regime.

Quanto às vantagens anunciadas decorrentes da adopção do "novo paradigma" de acesso à informação que se visa adoptar em Portugal, também não as acompanho em geral. Parecem-me contestáveis, designadamente quanto aos efeitos esperados para um melhor funcionamento dos serviços públicos no seu conjunto. A transferência da competência para decidir "em última instância" sobre o acesso ou não acesso a informação detida por entidades públicas dos seus responsáveis (políticos e / ou administrativos) máximos para a CADA, em caso de apresentação de queixa, contribuirá para desresponsabilizar aqueles responsáveis. Por outro lado, com as deliberações vinculativas da CADA sobre acesso ou



COMISSÃO DE ACESSO AOS  
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



não acesso à informação, perder-se-á a função específica de “provedor” — não vinculativa mas por norma seguida pela Administração devido à sua reconhecida autoridade técnica — habitualmente considerada fundamental, também neste domínio, em diversas instâncias internacionais, tanto não governamentais como públicas, onde Portugal tem assento.

4. Assim, em vez do novo modelo proposto, inovador mas praticamente (ou sintomaticamente) inédito, que em aspectos essenciais se afigura pouco clarificador, designadamente quanto à nova posição da CADA “entre” o poder administrativo e o poder judicial, e sem pretender entrar minimamente na questão da respectiva conformidade constitucional; tal como colocada por outro Membro da Comissão, em vez desse “novo paradigma” parecer-me-ia preferível um aprofundamento do actual modelo de acesso à informação em vigor, situado entre os modelos de acesso francês e nórdico europeu, com uma eventual maior aproximação a este último, que é “velho” mas reconhecidamente eficiente e eficaz — não consta que nos países onde está legalmente estabelecido, e desde há muito (há vários séculos no caso da Suécia), se pense em substituí-lo por outro.

5. Esta posição, que nada tem de novo, não significa um distanciamento completo em relação a todos os elementos da proposta de Projecto de Lei. Longe disso, quanto a diversos aspectos. De qualquer modo, e sem prejuízo de reconhecer a valia de vários contributos, as reservas feitas atrás levam-me a apresentar a presente declaração de voto.

Renato Gonçalves