

Luis Morais

De: Tiago Tibúrcio <Tiago.Tiburcio@ar.parlamento.pt>
Enviado: 23 de fevereiro de 2023 15:48
Para: arquivo; Chefe Gabinete do Presidente da ALRAA
Cc: Joana Drummond Borges; Iniciativa legislativa
Assunto: RE: Projeto de Lei n.º 592/XV/1.ª (IL)
Anexos: fab4f811-46dd-409c-846f-6979c7bd57fe.pdf

Exmo. Senhor Chefe do Gabinete de
Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores,

Encarrega-me a Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, Joana Drummond Borges, de, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, enviar cópia da iniciativa *infra*, para emissão de parecer, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto:

Projeto de Lei n.º 592/XV (IL)

Reforma do sistema de acesso à informação administrativa, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos

O processo da iniciativa pode ser consultado em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=152532>

Com os melhores cumprimentos,

Tiago Tibúrcio

Assessor do Presidente da Assembleia da República

Palácio de São Bento
Praça da Constituição de 1976
1249-068 Lisboa
T. + 351 213 919 267





Projeto de Lei n.º 592/XV/1.^a

REFORMA DO SISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO
ADMINISTRATIVA, PROCEDENDO À QUARTA ALTERAÇÃO À LEI
N.º 26/2016, DE 22 DE AGOSTO, QUE APROVA O REGIME DE
ACCESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E AMBIENTAL E DE
REUTILIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Exposição de Motivos

À luz do artigo 17.º da Lei Fundamental Portuguesa, o direito de acesso à informação administrativa assume a natureza de direito fundamental, análogo aos direitos, liberdades e garantias, consistindo, por um lado, no direito dos cidadãos a serem informados pela Administração Pública, sempre que assim o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam diretamente interessados e sobre as decisões que, nesse âmbito, sejam tomadas, e, por outro, no direito destes a aceder aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo da observância das normas aplicáveis ao acesso à informação em matérias relativas à segurança externa e interna e à investigação criminal, bem como do regime aplicável à proteção de dados pessoais, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Por sua vez, os preceitos constitucionais invocados consagram, também, o princípio da administração aberta, que veio a ser, posteriormente, densificado no artigo 17.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, mais tarde, no artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, conhecida como a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), a qual resultou do processo de transposição da Diretiva 2003/4/CE, de 28 de janeiro, e da Diretiva 2003/98/CE, de 17 de novembro, do Parlamento Europeu e do Conselho, disciplinando não só o modo como deve ser garantido e exercido o direito de acesso dos particulares à informação administrativa, como regulamentou o funcionamento de uma entidade administrativa independente, dotada



de autonomia financeira, responsável por garantir esse direito, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Mais tarde, a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público, veio, expressamente, prever no seu Considerando (5) que o acesso à informação administrativa enquanto direito fundamental, reconhecido no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não deve sofrer qualquer tipo de ingerência injustificada por parte dos poderes públicos.

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

Conforme sublinhado já por vários especialistas neste domínio jurídico¹, “a manutenção de uma entidade administrativa independente a quem a lei atribui meras competências consultivas configura um significativo desperdício de recursos, para além das suas despesas gerais de funcionamento, o seu orçamento tem ainda de suportar os custos relativos aos seus funcionários e aos seus membros. Se no início da sua atividade ainda se percebia que se tivesse optado por um modelo de parecer facultativo e não vinculativo, numa lógica de aculturação gradual e pedagógica da Administração Pública ao princípio da transparência administrativa, ao fim de todos estes anos de funcionamento não se encontra qualquer justificação para isso”, concluindo que “a falta de continuidade do sistema é manifesta”, já que, ao mesmo tempo, que se

¹Cfr. Freitas, Tiago Fidalgo de; O acesso à informação administrativa: regime e balanço, in O Acesso à Informação Administrativa, (org.) Tiago Fidalgo de Freitas / Pedro Delgado Alves, Almedina, 2021, pp.112-113.



cria uma entidade administrativa independente, “priva-se a mesma de quaisquer competências decisórias, ficando limitada a uma atividade consultiva”.

O último Relatório de Atividades disponibilizado pela CADA, no seu sítio online, constata que só no ano de 2021, foi instaurado um número recorde de procedimentos de acesso à informação administrativa, cerca de 912 procedimentos, tendo sido emitidos cerca 370 pareceres, dados que, no entender da Iniciativa Liberal, comprovam manifestamente a importância da CADA na mediação da relação da Administração Pública com a sociedade civil.

A Iniciativa Liberal considera fundamental a reforma do sistema de acesso à informação administrativa por várias razões. Reconhece que falta em Portugal uma cultura de Administração Pública proactiva, que desvirtua o princípio da Administração Pública aberta em várias dimensões, já que a realidade demonstra que o espaço de informação das estruturas administrativas disponível aos cidadãos não passa de um mero emaranhado burocrático, onde o particular recorre para aceder à informação e frequentemente se perde, a maior das vezes, porque não tem sucesso na obtenção dessa informação, outras vezes, porque não consegue descodificar o seu conteúdo, por o mesmo não ser claro, acessível e perceptível para o cidadão comum.

Ao invés de onerar os cidadãos com burocracia, a Iniciativa Liberal defende que a Administração Pública se pautar por padrões de performance mais exigentes e elevados, tendo a obrigação não só de divulgar publicamente a informação sobre a sua organização e funcionamento, em nome da transparência, como de divulgar a informação sobre o estado dos procedimentos administrativos dos particulares, sem que estes tenham sequer de despendar tempo e outros recursos a solicitar o acesso a essa informação, pondo em prática uma verdadeira cultura administrativa de proatividade, eficiência e, sobretudo, que garanta o direito a uma boa administração, tal como previsto no artigo 5.º do CPA.

Neste âmbito, a CADA tem uma função indispensável, evitando que os particulares se vejam obrigados a recorrer à via judicial para garantir os seus direitos, incorrendo em custos desnecessários, ao mesmo tempo que permite evitar que a entrada de novos processos



continue a contribuir para sobrecarregar o sistema judicial administrativo, cuja reforma é, aliás, também, urgente.

O presente Projeto de Lei visa, portanto, aprofundar e reforçar os direitos dos cidadãos na relação que estes mantêm com a Administração Pública, corporizando uma proposta inscrita no programa eleitoral com que a Iniciativa Liberal se apresentou às eleições legislativas e que se desenvolve essencialmente em três pontos:

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

O efeito vinculativo das deliberações da CADA reforça o princípio da administração aberta enquanto princípio basilar do nosso direito administrativo e garante que estas sejam levadas em consideração por todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Para tal, é necessário que, a par da atribuição de efeito vinculativo às deliberações da CADA, se comine a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos que, decorrido determinado prazo, incumpram com as suas deliberações.

Estas medidas levam em consideração que a alternativa ao recurso à CADA passa pela apresentação de uma intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagem de certidões, junto de um tribunal administrativo e fiscal, processos que não são simples e que têm um custo associado, o que constitui um obstáculo inadmissível à transparência e ao direito à informação. Como tal, as alterações agora propostas têm o duplo efeito de, por um lado, facilitar o acesso à informação e, por outro, contribuir para a redução do número de processos judiciais.

Não é viável que depois de ser emitido um parecer pela CADA favorável à disponibilização de determinado documento ou informação, existam organismos que recusem o seu cumprimento obrigando os cidadãos a recorrerem à jurisdição administrativa, com toda a morosidade e custos associados.



As modificações que agora se propõem, apesar de constituírem uma novidade no que concerne a iniciativas legislativas, não são de todo desconhecidas do panorama político português, uma vez que foi a própria CADA, em 2011, através da sua “Proposta de Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação Administrativa”, a sancionar grande parte das soluções aqui apresentadas.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

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

Artigo 2.º

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

São alterados os artigos 15.º, 16.º e 30.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual, os quais passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 15.º

Resposta ao pedido de acesso

1 – (...)

a) (...)



- b) (...)
 - c) (...)
 - d) (...)
 - e) Expor à CADA quaisquer dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer no prazo de 20 dias.
- 2 - (...)
- 3 - (...)
- 4 - (...)

Artigo 16.º

Direito de queixa

- 1 - (...)
- 2 . (...)
- 3 - (...).
- 4 - Tanto no caso de queixa como no da consulta prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º, a CADA tem o prazo de 20 dias para deliberar, notificando, de imediato, a todos os interessados.
- 5 - Excetuando-se o caso previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º, a deliberação proferida nos termos do número anterior produz efeitos vinculativos.
- 6 - As deliberações da CADA podem ser impugnadas junto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, tendo carácter urgente e efeito meramente devolutivo, sem prejuízo do acesso voluntário a mecanismos arbitrais.

Artigo 30.º

Competência



1 - Compete à CADA:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

g) (...)

h) (...)

i) (...)

j) (...)

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

2 - (...)

3 - (...)

Artigo 41.º

Impugnação Judicial

1 - (...)

2 - (...)

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



Artigo 3.º

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

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

“Artigo 39.º-A

Sanção Pecuniária Compulsória

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

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

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

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

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

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



Artigo 4.º

Entrada em vigor

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

Palácio de São de Bento, 21 de fevereiro de 2023

Os Deputados da Iniciativa Liberal:

Patrícia Gilvaz

Joana Cordeiro

Bernardo Blanco

Carla Castro

Carlos Guimarães Pinto

João Cotrim de Figueiredo

Rodrigo Saraiva

Rui Rocha