



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

PARECER SOBRE O PROJECTO DE LEI Nº381/IX/2ª
que Regula o Acesso aos Documentos da Administração

1. Introdução

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou a este Conselho a elaboração de um parecer sobre o Projecto de Lei nº381/IX/2ª, que visa rever a Lei nº65/93, de 26 de Agosto, regulamentadora do acesso aos documentos da Administração.

Na sequência desta solicitação, o Plenário do Conselho, na sua Reunião Extraordinária de 22 de Abril de 2004, deliberou criar um Grupo de Trabalho com o mandato de preparar um parecer sobre o mencionado Projecto de Lei.

O Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Conselheiro Henrique Schwarz, integrando os Conselheiros

- José Carlos Morais
- Luísa Schmidt

e com o apoio do Secretário Executivo do Conselho, Aristides Gonçalves Leitão, deu início às suas actividades, recolhendo a informação e promovendo consultas com personalidades relevantes neste domínio.

Neste contexto, foram ouvidas as seguintes individualidades e entidades:

- Dr. Francisco Teixeira da Mota(jurista)
- Deputada Drª Isabel de Castro (PEV), como representante do Grupo Parlamentar proponente do Projecto de Lei.

Pela colaboração e disponibilidade manifestadas é devido público agradecimento extensivo à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos que se prontificou a proporcionar os elementos informativos que melhor habilitassem o Conselho na elaboração do presente Parecer.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

2. Considerações Prévias

Na Reflexão que elaborou sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça, em Setembro de 2003, entendia o Conselho que o actual quadro jurídico, que regula o direito à informação, à participação pública na tomada de decisões e ao acesso à justiça nos domínios do ambiente e do desenvolvimento sustentável, é “*relativamente satisfatório*”. Tanto mais que, nos últimos anos, se registou “*uma intensa produção legislativa, resultante de iniciativas internas, mas, sobretudo, da transposição de várias directivas da União Europeia e de outros compromissos internacionais*”¹.

Contudo, acrescentava-se, na prática o panorama é bem diferente, contrastando com o normativo existente, dado que “*a todos os níveis verificam-se défices profundos, tanto no que se refere ao reconhecimento pelos poderes públicos desta nova geração de direitos sociais, como no seu exercício efectivo pelos cidadãos*”². Por estes motivos, escrevia-se naquela Reflexão que, mais do que a promulgação de novas leis, importa sobretudo promover ao nível da Administração uma “*mudança cultural pela via educativa e formativa, bem como uma estratégia continuada de informação e comunicação*”³, enquanto pressupostos fundamentais de uma democracia efectivamente participada, abrindo assim o caminho à prática da “*governação responsável*”.

No que se refere mais propriamente ao diploma legal que regula o acesso público aos documentos da Administração (LADA – Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho⁴) e que criou a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), enquanto entidade pública independente a funcionar junto da Assembleia da República, este Conselho teve a ocasião de se pronunciar oportunamente sobre a forma e as condições do acesso aos documentos administrativos e sobre o próprio funcionamento da Comissão, tendo concluído que a realidade ficava muito aquém das necessidades. Com o sentido de contribuir para melhorar esta situação **o Conselho recomendou que fosse revisto o respectivo quadro jurídico**, de modo a que “*os pareceres da CADA sejam*

¹ “Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça”, CNADS, Lisboa, Setembro de 2003, p.52.

² *idem*, p.52.

³ *idem*, p.53.

⁴ A LADA veio assegurar, no plano interno, o que dispunha a Directiva Europeia nº90/313/CEE, de 7 de Junho, em matéria de liberdade de acesso e de divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser postas à disposição dos cidadãos”. A iminente entrada em vigor da nova Directiva n.º 2003/4/CE (14 de Fevereiro de 2005), que irá revogar aquela outra, implica que se opere a sua transposição quanto antes.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

vinculativos dotando, simultaneamente, aquela Comissão dos meios que permitam o cumprimento dos prazos de resposta”⁵.

Após a última revisão da LADA, ocorrida em 1999, alguns importantes textos de lei incidindo sobre o direito à informação em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável entraram ou estão em vias de entrar em vigor no nosso país. Neste domínio, o facto mais significativo terá sido, sem dúvida, a integração na esfera jurídica nacional da Convenção das Nações Unidas sobre o Acesso à Informação, Participação Pública no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (vulgo Convenção de Aarhus⁶), acrescem as Directivas 2001/42/CE, de 27 de Junho⁷ e 2003/4/CE, de 20 de Janeiro⁸, em processo de transposição para o direito português, a primeira relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente e, a segunda, relativa ao acesso público às informações sobre ambiente, esta última revogando a Directiva 90/313/CE do Conselho, tornando, a legislação comunitária e nacional coerente com o disposto na Convenção de Aarhus.

Os documentos a que se reporta a LADA “*são os que têm origem ou são detidos órgãos de Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas*”,⁹ o que significa não se confinar a normatividade desta Lei à problemática ambiental e à sua emergente regulação. **A evolução recente que as questões conexas com a implementação da sociedade da informação registaram** (v.g. “Livro Verde para a Sociedade da Informação”, cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/99, de 29 de Julho) **deverá, igualmente, ser credora da devida consagração em suporte legislativo adequado.** Tanto mais que, na actual sociedade de risco, a informação constitui uma componente essencial à mitigação do próprio risco.

Afigura-se, pois, urgente o desenvolvimento de uma iniciativa legislativa no sentido de se harmonizar o normativo nacional, que actualmente regula o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos, com este novo enquadramento jurídico, actual e futuro (antecipando a necessidade de adaptação aos novos

⁵ Reflexão do CNADS sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça, p.56.

⁶ A Convenção de Aarhus foi assinada, em 1998, por 36 países, incluindo Portugal e entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, depois de ter sido ratificada por 16 países. No respeitante a Portugal, esta Convenção foi ratificada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 11/2003 por sua vez ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de Fevereiro, tendo sido depositado apenas em 9 de Junho de 2003 o instrumento de ratificação. Actualmente, ratificaram a Convenção 27 estados europeus dos quais 12 são membros da União Europeia.

⁷ O prazo para a transposição desta Directiva comunitária para o ordenamento jurídico português termina a 21 de Julho do corrente ano.

⁸ A data limite para a transposição desta Directiva para o direito interno é 14 de Fevereiro de 2005.

⁹ Cfr. Art.º 8º da LADA, alterada (1999).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

requisitos). Ao mesmo tempo, **também se justifica**, no entender deste Conselho, **rever aquele normativo, à luz da experiência entretanto adquirida, com vista a serem superadas algumas das falhas e limitações jurídicas já identificadas, que condicionam o exercício em toda a sua plenitude do direito à informação.**

3. Âmbito da revisão legislativa

Na opinião do Conselho, **a revisão da Lei n.º 65/93 deveria incidir sobre dois domínios distintos, se bem que complementares: o domínio fundamental das formas e das condições do acesso dos cidadãos aos documentos na posse da Administração (3.1) e o domínio mais operativo do estatuto da CADA (3.2).**

Contudo, o projecto de revisão legislativa, objecto do presente Parecer, propõe um conjunto de alterações que apenas incide sobre o primeiro daqueles dois domínios, deixando intocável o segundo. Ora, como veremos mais adiante, afigura-se ao Conselho que também se justificaria proceder a alterações no que respeita à orgânica e funcionamento da CADA, em especial no que toca à sua composição e competências, de modo a ser substancialmente valorizada a intervenção desta entidade, tornando-a mais rápida e eficaz.

3.1 No que diz respeito à problemática do acesso do público aos documentos administrativos, o Conselho entende que devem ficar salvaguardados alguns aspectos determinantes do relacionamento entre a Administração e os cidadãos, individual ou colectivamente considerados.

Desde logo, **não deverá sofrer limitações o exercício do direito de queixa contra decisões da Administração ou contra a falta delas**, não sendo portanto aceitável que possam vir a ser encurtados os prazos para a apresentação das referidas queixas ou que as mesmas possam ficar pendentes, na expectativa dos resultados dos recursos que, entretanto, forem eventualmente interpostos para outras instâncias. Não resulta claro que o projecto de Lei pretenda regular matérias, como é o caso do recurso hierárquico administrativo, regulado pelo Código do Procedimento Administrativo.

Julga-se aconselhável, como de resto se prevê no Projecto de revisão da LADA, **que sejam reduzidos até um limite razoável os prazos de que a Administração dispõe para dar resposta aos requerimentos que lhe são dirigidos de consulta ou reprodução de documentos administrativos.** Na verdade, **uma maior celeridade por parte da Administração é, em muitos casos, uma condição determinante da resolução atempada dos problemas que estão subjacentes à apresentação dos requerimentos dos cidadãos.** Em contrapartida e como acima se referiu, deverão ficar assegurados prazos, que na prática não dificultem aos cidadãos o exercício do seu direito de reclamação.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Por último, tendo ainda em linha de conta a questão da indispensável celeridade nestas matérias, bem como os meios necessariamente limitados de que dispõe a CADA, **considera Conselho que uma futura Lei de Acesso aos Documentos administrativos deveria prever dois tipos de procedimentos**, quanto aos prazos, que seriam válidos tanto para os pedidos de pareceres emanados das entidades públicas, como para as queixas que lhe são dirigidas pelos cidadãos:

- a) **um procedimento normal**, com um prazo de resposta da CADA, que poderia ser aquele que se encontra já estabelecido na actual LADA (30 dias);
- b) **um procedimento urgente**, com prioridade sobre o precedente, quando os documentos solicitados se destinem à capacitação para a participação pública em processos com prazos definidos, como por exemplo acontece na Avaliação de Impacte Ambiental ou Planos de Ordenamento do Território.

3.2 Considera o Conselho que **o novo diploma legal de acesso aos documentos administrativos deveria incluir disposições que levassem à prática o objectivo do reforço da independência e dos meios e poderes da CADA**. No primeiro caso, **conviria que a composição desta entidade fosse reequilibrada no sentido do melhor acolhimento do princípio da participação da sociedade civil nos processos decisórios**. Tal desiderato poderia ser alcançado, por exemplo, com a designação directa pelas Universidades do seu representante (à semelhança do que sucede com o representante da Ordem dos Advogados) e com a criação de representantes das principais organizações não governamentais.

No segundo caso, e num quadro mais amplo de revisão do seu perfil estatutário, **seria de todo o interesse que fosse considerada a possibilidade das deliberações da CADA assumirem um carácter vinculativo**, passando portanto a obrigar a Administração ao seu efectivo cumprimento. Julga o Conselho que fica, em larga medida, desprovido de sentido prático e gerador de frustrações, capazes de minarem a relação que se pretende de cooperação e de partilha de responsabilidades entre as autoridades e o público, o recurso a uma instância cujas deliberações acabam, ao fim e ao cabo, por não possuírem aquele carácter vinculativo. Além do mais, esquece-se a matriz (órgão de soberania popular) que emerge na CADA.

A consagração do carácter vinculativo dos pareceres desta entidade, não só constituiria uma situação mais favorável ao cidadão, como reduziria o custo aos Tribunais Administrativos, aliviando estes últimos de uma grande carga processual.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

4. Questões específicas do projecto de lei

O *artigo 1º* do projecto de diploma de revisão da LADA acrescenta mais alguns princípios de “Administração Aberta” àqueles que já constam da lei actual. **Se alguns desses princípios se justificam, outros há que, na opinião do Conselho, não têm uma relação directa com a matéria que se procura regulamentar e que, por conseguinte, estão aqui deslocados. São eles os princípios do “livre usufruto do ambiente” e o da “subsidiariedade.**

Mantém-se no *nº 1 do artigo 2º* do projecto de revisão a referência à Directiva do Conselho nº90/313/CEE, de 7 de Junho, que, contudo, já foi revogada pela Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho nº2003/4/CE, de 28 de Janeiro e faz-se uma nova referência à Convenção de Aarhus, dois diplomas legais, cujo âmbito de aplicação se restringe ao ambiente. Ora, se bem que o ambiente, dadas as suas características de transversalidade, assuma uma particular relevância em toda a problemática do acesso dos cidadãos à informação da Administração, a verdade é que a regulamentação do exercício do correlativo direito não deixa de assumir um carácter mais geral, o que quer dizer que transcende em muito aquele domínio. **Conviria, portanto, na opinião do Conselho, que se completassem as duas referências feitas com outras relativas a diplomas legais da mesma índole, mas que não se inserem no domínio do ambiente, como será o caso das questões relativas à sociedade de informação e de situações de risco.**

Numa óptica de alargamento do direito de acesso aos documentos administrativos, o Conselho é da opinião que o *nº2 do artigo 8º* poderia passar a ter a seguinte **redacção**, menos limitadora do acesso aos documentos de tipo nominativo:

“Fora dos casos previstos no número anterior os documentos nominativos são ainda comunicados a terceiros, **expurgados dos dados pessoais.**”

O Projecto de Lei da revisão da LADA mantém o articulado do *nº 3 do artigo 8º*, que estabelece que “A comunicação dos dados de saúde, incluindo dados genéticos, ao respectivo titular faz-se por intermédio de médico por ele designado”. Na mesma linha de orientação **entende o Conselho que não se justifica esta restrição na comunicação deste tipo de dados**, pelo que propõe que passe a ser autorizada a sua comunicação ao respectivo titular, sem que seja obrigatória a intermediação de um médico por ele designado.

O Projecto de Lei altera o estabelecido no *nº1 do artigo 10º*, prevendo que o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas possa ocorrer quando tal “se revele de absoluta necessidade para defesa do interesse público”. Considera o Conselho que o



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

acolhimento da excepção do interesse público, só procede se for consagrada, em lei geral, a sua definição e aplicação.

O Projecto de Lei introduz um novo n.º1 no **artigo 16º** da LADA, no qual se prevê a possibilidade da interposição de recurso hierárquico, no prazo de dez dias, contra o indeferimento, a falta de decisão ou decisão limitadora do exercício do direito de acesso aos documentos administrativo. E num novo **nº 2 do mesmo artigo** estabelece a possibilidade de queixa para a CADA, no prazo de dez dias, de decisões de recurso hierárquico. **Entende o Conselho que será de eliminar estas duas disposições novas**, a primeira por ela já ter uma regulamentação em sede adequada (Código do Procedimento Administrativo), não se esclarecendo sequer se este tipo de recurso é ou não obrigatório, a segunda por reduzir o prazo de queixa à CADA de vinte para dez dias, o que, em muitos casos, constitui uma medida limitadora do exercício do direito de acesso dos cidadãos à informação na posse da Administração.

5. Conclusões

O Conselho entende justificar-se plenamente uma nova revisão da LADA (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho), **quer na vertente do exercício do direito de acesso à informação administrativa** (de acordo com o princípio da Administração Aberta e tendo em conta a nova figura jurídica da avaliação das incidências ambientais de políticas e planos), **quer na vertente da orgânica e funcionamento da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)**. O Projecto de Lei em apreço apenas contempla a primeira destas vertentes.

O Conselho considera que deverão estar taxativamente enumeradas em sede legal as excepções ao princípio do livre acesso dos cidadãos à informação administrativa que servem de fundamento ao indeferimento dos requerimentos de acesso aos documentos na posse da Administração.

O Conselho vê com muito interesse que, por razões de celeridade e de maior agilização do relacionamento Cidadão-Administração e a resolução atempada das questões que lhe estão subjacentes, **venham a ser reduzidos os prazos que a Administração dispõe para dar resposta aos requerimentos que lhe são dirigidos**, se necessário com reforço e melhoria das condições de funcionamento desta e, **ao mesmo tempo, sejam garantidos prazos razoáveis que permitam aos cidadãos exercer o seu direito de queixa**.

O Conselho recomenda, ainda, que fique legalmente consagrado **que as solicitações de informação e o processamento das respectivas respostas possam efectuar-se**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

através do recurso aos meios electrónicos, utilizando-se, nomeadamente, as oportunidades oferecidas pelo Portal do Cidadão.

No que concerne à CADA, o Conselho considera ser oportuna a revisão do seu estatuto. Desde logo, alterando a sua composição, **no sentido de ver reforçada a representação da sociedade civil, dotando-a de características de maior independência face à Administração.**

O Conselho realça a importância que resultaria de os pareceres e demais deliberações da CADA assumirem carácter vinculativo, em consonância com a matriz de soberania popular que emana da Assembleia da República. Este carácter vinculativo apresenta, também, vantagens de ordem prática, como sejam o reforço de credibilização e de cooperação entre as autoridades e o público e, simultaneamente, aliviando a carga processual dos Tribunais Administrativos.

O Conselho deseja, por último, porém, pôr em evidência que, embora a questão dos meios, materiais e humanos, postos a disposição da CADA não seja matéria a integrar na LADA, o reforço das atribuições e competências desta entidade, implica que esses meios, sejam reequacionados, de modo a permitir que a capacidade de resposta da Comissão possa estar à altura destas novas exigências, valorizando-se e qualificando-se, assim, a sua intervenção.

[Aprovado por unanimidade na 1ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 17 de Junho de 2004].

Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 18 de Junho de 2004

O Presidente

Mário Ruivo