



24 de agosto de 2016

LEI N.º 26/2016, DE 22 DE AGOSTO:

A NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E AMBIENTAL E DE REUTILIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

I. Enquadramento

Foi publicada no início desta semana a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o novo regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, revogando:

- a) a *Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA)*, aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e
- b) a *Lei de Acesso à Informação Ambiental (LAIA)*, aprovada pela Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, também alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e através da qual foi transposta a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro.

A nova lei **inicia a sua vigência no próximo dia 1 de outubro.**

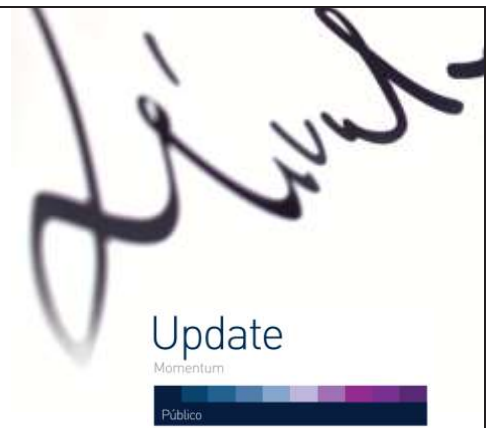
Mantendo a estrutura binária da atual LADA, este diploma regula, por um lado, o acesso aos documentos e à informação administrativa, agora incluindo a ambiental, e, por outro, a *reutilização* de documentos administrativos (transpondo, quanto a este segundo aspeto, a Diretiva 2013/37/UE, do

Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, que alterou a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informações do setor público).

II. Principais objetivos

Conforme resulta da Exposição de Motivos apresentada pelo Governo, entre os principais desideratos da lei agora aprovada, contam-se:

- a) A **integração do conteúdo da LAIA numa única lei sobre o acesso a toda a informação administrativa**, sem prejuízo de o acesso à informação ambiental continuar a gozar, em determinados aspetos, de um regime especial em face do previsto para a demais informação administrativa, por forma a assegurar o cumprimento dos deveres internacionais decorrentes da Convenção de Aarhus. A grande novidade estrutural trazida pela Lei n.º 26/2016 reside, assim, na consolidação, num ato legislativo único, dos regimes jurídicos de acesso à informação administrativa *geral* e de acesso à informação administrativa *ambiental*;
- b) O aprofundamento de uma **mudança de paradigma no que se refere à disponibilização de informação administrativa**, concretizando-se a passagem de uma postura *reativa* (traduzida na prestação de informação mediante solicitação do particular) para uma postura *proativa* (através da divulgação *online* da informação disponível, acedendo o particular nos termos em que entender), passando a caber aos esquemas tradicionais de acesso uma função apenas residual. Esta mudança materializa-se por via da obrigação (já presente nos diplomas agora revogados, assinale-se) de os órgãos e entidades públicas ou privadas abrangidos pela lei publicitarem nos seus sítios na *internet*, de forma periódica (no mínimo semestralmente) e atualizada, um conjunto alargado de informação, e está intimamente ligada à promoção do acesso à informação administrativa através da utilização de meios tecnológicos e aos objetivos do movimento mundial em prol dos “dados abertos”, visando facilitar a respetiva cópia e tradução automatizada através de ferramentas de uso gratuito na *internet* (artigos 2.º, n.ºs 2 e 3, 10.º e 11.º);



- c) O **suprimento de dúvidas de constitucionalidade e incoerências entre a LADA, a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LPDP)**, aprovada pela Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (conforme alterada), e a **Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro**, na parte relativa ao acesso a informação genética pessoal e de saúde.

III. Alterações mais relevantes

Embora mantendo uma grande parte dos princípios e disposições normativas da LADA e da LAIA, não introduzindo uma rutura com a disciplina neles vertida, a Lei n.º 26/2016 não deixa, todavia, de trazer algumas alterações importantes, das quais merecem destaque as que adiante se enunciam.

1. No que se refere ao **acesso aos documentos administrativos**:

- a) É de assinalar a **alteração da definição de documento nominativo** em conformidade com o disposto na LPDP e na legislação europeia em matéria de proteção de dados pessoais (artigo 3.º, n.º 1, alínea *b*)).

O conceito deixa, assim, de ser desenhado em função da “reserva da intimidade da vida privada” para passar a ser recortado por referência ao conteúdo de “dados pessoais”, definidos estes “nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais”, procurando, deste modo, obviar-se às divergências interpretativas que vinham ocorrendo, de forma crescente, entre a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

A alteração tem como consequência a sujeição de um universo maior de documentos ao regime de acesso aos documentos nominativos, o qual estabelece condições mais restritas do que as aplicáveis à generalidade dos documentos administrativos.

- b) Relativamente ao acesso a documentos nominativos por terceiros não autorizados pelo titular dos dados, é agora exigido que estes demonstrem ser titulares de um “interesse direto, pessoal,

legítimo e constitucionalmente protegido na informação” (artigos 1.º, n.º 3, 6.º, n.º 5, alínea *b*), e n.º 6, e 7.º, n.º 3).

O **aditamento do qualificativo constitucionalmente protegido** parece corresponder ao acolhimento da sugestão da CNPD no parecer que lhe foi solicitado relativamente à proposta de lei (n.º 18/XIII). Tendo presente que a LADA define agora os documentos nominativos como aqueles que contenham dados pessoais nos termos da LPDP, afirma a CNPD que, quando esteja em causa o acesso a dados pessoais sensíveis de acordo com o artigo 7.º dessa lei, “a previsão do interesse legítimo suficientemente relevante como fundamento para o acesso a tais dados não assegura uma tutela adequada e efetiva dos direitos fundamentais”, sendo necessário que “o interesse que justifique a restrição à proteção da vida privada esteja relacionado com outros direitos ou valores constitucionalmente protegidos”.

- c) Verifica-se uma **enunciação expressa mais ampla do âmbito subjetivo** de aplicação da lei, tendo-se aditado a referência aos *órgãos de soberania, às associações e fundações de direito privado e às empresas metropolitanas* (artigo 4.º, n.º 1, alíneas *a*), *f*) e *g*)).
- d) A LADA estabelecia que o acesso a **documentos preparatórios** de uma decisão ou constantes de processos não concluídos podia ser diferido até à tomada de uma decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração. O novo diploma vem clarificar, no seu artigo 6.º, n.º 3, que a ocorrência do primeiro destes eventos determinará o termo final desse diferimento, o que significa que, na pior das hipóteses, o interessado no acesso terá de aguardar um ano a partir da elaboração dos documentos preparatórios que pretende consultar.
- e) Prevê-se a hipótese inovadora de o órgão ou entidade competente **interditar o acesso a documentos administrativos ou sujeitá-lo a autorização** “durante o tempo estritamente necessário à salvaguarda de outros interesses juridicamente relevantes”.

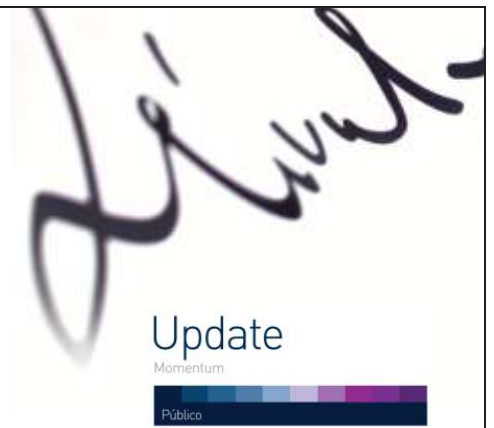
Tal poderá suceder sempre que os documentos contenham informações cujo conhecimento seja suscetível de *(i)* afetar a eficácia da fiscalização ou supervisão; *(ii)* colocar em causa a capacidade operacional ou a segurança das instalações ou pessoal das Forças Armadas, serviços de

informação da República Portuguesa, forças e serviços de segurança e dos órgãos de polícia criminal, bem como a segurança das representações diplomáticas e consulares; ou (iii) causar danos graves e dificilmente reversíveis a bens ou interesses patrimoniais de terceiros que sejam superiores aos bens e interesses protegidos pelo direito de acesso à informação administrativa (artigo 6.º, n.º 7).

- f) O regime de acesso e comunicação de documentos que contenham **dados de saúde** é clarificado e densificado, mantendo-se o princípio basilar de opção pelo titular da informação entre ter ou não o médico como intermediário no acesso a essa informação (artigo 7.º), e que já resultava da LADA.

Consequentemente, a Lei n.º 26/2016 altera os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro, relativa à informação genética e à informação de saúde, consagrando agora este diploma, sem margem para dúvidas, a solução legislativa de escolha por parte do titular da informação quanto à intermediação por médico. É de assinalar, contudo, que fica por harmonizar com estas normas o artigo 11.º, n.º 5, da LPDP, do qual parece resultar ainda que o acesso à informação de saúde deve necessariamente ocorrer por intermédio de médico, independentemente da vontade do titular dos dados.

- g) É simplificado o exercício do direito de acesso à informação administrativa, prevendo-se agora a existência de um **modelo de requerimento de pedido de acesso** disponibilizado pelas entidades a quem a lei se aplica no seu sítio na internet (artigo 12.º, n.º 2).
- h) Prevê-se a **isenção dos beneficiários de apoio judiciário** do pagamento de quaisquer taxas devidas pelo acesso a informação administrativa necessária à instrução do processo relativamente ao qual lhes foi concedido esse apoio (artigo 14.º, n.º 6). Também as **vítimas de violência doméstica e respetivas associações representativas** gozam de isenção de taxas devidas pelo acesso a informação necessária à instrução de pedidos de proteção administrativa ou de atuação judicial destinada a evitar ou perseguir atos de violência doméstica praticados contra si (artigo 14.º, n.º 7).



- i) É eliminada a alteração à alínea e) do artigo 14.º da LADA, promovida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, que estabelecia um prazo máximo de 30 dias para emissão de parecer por parte da CADA. Sana-se por esta via a contradição gerada com o prazo, estabelecido em 40 dias, para elaborar o relatório de apreciação da situação, agora previsto no artigo 16.º, n.º 4.
2. Em matéria de **reutilização dos documentos administrativos**:
- j) Mantém-se o princípio geral de que os documentos cujo acesso seja permitido podem ser objeto de reutilização. Assinale-se, todavia, que esta obrigação que a Diretiva 2013/37/UE visa impor a todos os Estados-membros já se encontrava presente na LADA, não constituindo, por conseguinte, uma inovação do novo diploma.
- k) Estabelece-se agora que a reutilização de documentos disponibilizados através da *internet* **não depende de autorização** da entidade que os detém, exceto quando exista indicação em contrário ou se for claro para qualquer destinatário que o documento se encontra protegido por direitos de autor (artigo 21.º, n.º 1). Quanto aos demais documentos, a sua reutilização continua a depender de autorização da entidade (artigo 21.º, n.º 2), conforme já decorria da LADA.
- l) Passa a prever-se que as partes de documentos que contêm apenas logótipos, brasões e insígnias não podem ser objeto de reutilização (artigo 20.º, alínea d)).
- m) Clarifica-se que a reutilização pode ser subordinada, pela entidade que a autoriza, à observância de certas condições, designadamente através de **licenças abertas disponíveis em linha**, que concedem direitos de reutilização mais amplos sem limitações tecnológicas, financeiras ou geográficas, e se baseiam em formatos de **dados abertos** (artigo 23.º, n.º 1).
- n) Consagra-se o princípio da **reutilização gratuita** dos documentos disponibilizados na *internet* ou para fins educativos ou de investigação e desenvolvimento (artigo 23.º, n.º 3).
- o) Quanto à reutilização dos demais documentos, continua a prever-se a possibilidade de sujeição ao **pagamento de taxas**. Seja como for, vem inovatoriamente estipular-se, em conformidade com a Diretiva 2013/37/UE, que as taxas cobradas pela reutilização devem limitar-se aos **custos**

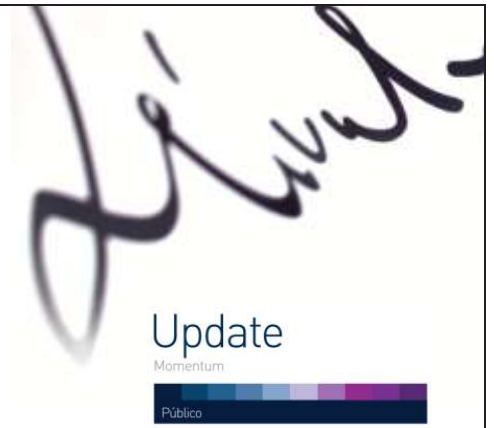
marginais suportados com a recolha, produção, reprodução e divulgação, podendo neles incluir-se o custos de anonimização dos documentos e os encargos da remessa, quando efetuada por via postal (artigo 23.º, n.º 4). Não deixa, todavia, de se admitir que os custos marginais sejam acrescidos de um valor razoável, tendo em vista os custos diretos e indiretos dos investimentos e a boa qualidade do serviço, quando o documento a reutilizar constituir o resultado material de uma atividade administrativa para a qual sejam devidas taxas ou emolumentos (artigo 23.º, n.º 4).

3. Relativamente ao **regime orgânico da CADA**:

- p) O **mandato** dos membros da CADA passa de dois para **três anos de duração** (artigo 29.º, n.º 4) e é introduzido o limite à renovação por um máximo de duas vezes (artigo 29.º, n.º 6). Estas alterações só se aplicam à designação dos membros da CADA que tiver lugar em 2016 (artigo 48.º, n.º 3).
- q) Compete agora à CADA elaborar, de três em três anos, um relatório sobre a disponibilidade de informações no setor público para reutilização e as condições da sua disponibilização, bem como sobre as práticas no que diz respeito a vias de recurso. Este relatório deverá ser enviado à Assembleia da República, para publicação e apreciação, e ao Primeiro-Ministro, com vista ao seu envio à Comissão Europeia (artigo 30.º, n.º 1, alínea *h*)).

4. No que concerne ao **regime sancionatório**:

- r) É acrescentada, no n.º 2 do artigo 8.º, relativo ao uso ilegítimo de informações, a referência à **responsabilidade criminal** que a *utilização* ou *reprodução* de documentos nominativos comunicados a terceiros de forma incompatível com a autorização concedida pode gerar – responsabilidade essa que resultava já do artigo 43.º, n.º 1, alínea *c*), da LPDP.
- s) Consagra-se, no artigo 38.º, a **criminalização do acesso indevido a dados nominativos**: aquele que declarar ou atestar falsamente ser titular de um interesse direito, pessoal legítimo e constitucionalmente protegido que justifique o acesso à informação ou documentos, com



intenção de aceder indevidamente a dados nominativos, será punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa, punindo-se igualmente a tentativa nos termos do n.º 2 deste artigo.

- t) A negligência deixa de ser punível, ao contrário do que sucedia na LADA (artigo 39.º, n.º 4).
- u) Tudo indica existir um lapso quanto à inserção sistemática dos artigos 36.º (Impugnação judicial) e 37.º (Decurso do processo judicial), que, à semelhança do que sucedia na LADA, deveriam estar incluídos no capítulo referente ao regime sancionatório (capítulo IV). De facto, tendo em conta o seu teor, estas disposições destinam-se a regular exclusivamente as deliberações adotadas pela CADA em matéria contraordenacional (vejam-se, por exemplo, as referências a “arguido”), não tendo pretensão de aplicação às deliberações da CADA sobre as queixas que lhe são apresentadas. Note-se, de resto, que, na proposta de lei, as normas em apreço se encontravam corretamente inseridas no capítulo relativo às contraordenações.

Débora Melo Fernandes
dmf@servulo.com

João Tilly
jbt@servulo.com