

A transparência pública no acesso à informação dos documentos  
preparatórios das decisões da administração pública:  
um estudo comparado entre Portugal e Brasil.

**Autor:** Stela Maris Monteiro Simão

**Orientador:** Professor Doutor António João Maia

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública

Lisboa

2022

A transparência pública no acesso à informação dos documentos  
preparatórios das decisões da administração pública:  
um estudo comparado entre Portugal e Brasil.

**Autor:** Stela Maris Monteiro Simão

**Orientador:** Professor Doutor António João Maia

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública

**Júri:**

**Presidente:** Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

**Vogais:** Doutor António João Marques Maia, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientador;

Doutor David Alexandre Correia Ferraz, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutor Leonardo Secchi, Investigador de Pós-Doutoramento do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

*Lisboa*

2022

## RESUMO

É notável a importância da transparência na administração pública democrática e moderna, reconhecida como uma das características da boa governança do Estado. Nesse sentido, a garantia do acesso à informação produzida pela administração pública torna-se instrumento valioso de avanço da democratização em favor do controlo social. A presente dissertação teve por objetivo conhecer, analisar e compreender se os quadros normativos de Portugal – LADA (Lei de Acesso à Informação Administrativa) e do Brasil – LAI (Lei de Acesso à Informação), que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, pressupõe e garantem a transparência, comparados à luz de parâmetros da transparência eleitos pelos principais organismos internacionais. Ademais, conheceu-se e avaliou-se a autonomia que os respectivos órgãos de garantia das leis de acesso possuem em Portugal (CADA - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos) e no Brasil (CGU – Controladoria-Geral da União). Foram realizadas pesquisas em pareceres emitidos pelos referidos órgãos, bem como entrevistas semiestruturadas com informantes qualificados buscando avaliar em que medida a transparência é garantida por meio da execução dos referidos normativos e pela ação dos órgãos de garantia. Os resultados qualitativos indicam que nas legislações comparadas há limitações impostas às hipóteses de exceção à divulgação que podem prejudicar a transparência. No entanto, da análise dos pareceres e dados estatísticos verificou-se que ambos os órgãos de garantia tendem a decidir favorável à transparência, ou seja, pressupõe a transparência e contribuem para sua garantia na execução dos quadros normativos. As entrevistas revelaram, ainda, que há diferença entre o que as legislações pressupõem e a sua efetiva aplicação, confirmando, contudo, que ambas as legislações e órgãos de garantia pressupõem a transparência, mas não a garantem por completo. Foram identificados fatores que podem contribuir para a efetiva garantia da transparência, especialmente no aprimoramento das legislações comparadas.

Palavras-chave: Transparência pública; Leis de Acesso à Informação; Documento Preparatório; Portugal; Brasil.

## ABSTRAT

The importance of transparency in democratic and modern public administration is remarkable, recognized as one of the characteristics of good governance in the State. In this sense, the guarantee of access to information produced by the public administration becomes a valuable instrument for the advancement of democratization in favor of social control. This dissertation aimed to know, analyze and understand whether the normative frameworks of Portugal - LADA (Access to Administrative Information Law) and Brazil - LAI (Access to Information Law), which regulate access to documents that prepare public administration decision, presuppose and guarantee transparency, compared to the transparency parameters chosen by the main international organizations. Furthermore, the autonomy that the respective bodies guaranteeing access laws have in Portugal (CADA - Commission for Access to Administrative Documents) and in Brazil (CGU - Controllershship General of the Union) was known and evaluated. Surveys were carried out on opinions issued by these bodies, as well as semi-structured interviews with qualified informants, seeking to assess the extent to which transparency is guaranteed through the execution of the aforementioned regulations and the action of the guarantee bodies. Qualitative results indicate that, in the legislations compared, there are limitations imposed on the hypotheses of exception to disclosure, which may harm transparency. However, from the analysis of opinions and statistical data, it was found that both guarantee bodies tend to decide in favor of transparency, that is, they presuppose transparency and contribute to its guarantee in the execution of regulatory frameworks. The interviews also revealed that there is a difference between what the legislation presupposes and its effective application, confirming, however, that both legislation and guarantee bodies presuppose transparency, but do not guarantee it completely. Factors were identified that can contribute to the effective guarantee of transparency, especially in the improvement of comparative legislation.

Keywords: Public transparency; Access to Information Laws; Preparatory Document; Portugal; Brazil.

### Agradecimentos:

Agradeço, primeiramente, ao bom Deus por essa oportunidade de aprendizado. Ao meu esposo, Igor Torres, pelo incentivo e compreensão. Aos meus pais, Gilberto e Maria Aparecida, que sempre me educaram sob valores cristãos.

Agradeço também ao meu orientador de dissertação, Professor Doutor António João Maia, pelos ensinamentos, acompanhamento nas minhas dúvidas e pronta disponibilidade.

## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE FIGURAS.....	8
ÍNDICE DE TABELAS.....	8
LISTA DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
1. A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA NO CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
1.1 Evolução histórica da administração pública: reforma gerencial, democracia, direito fundamental e controlo social.....	11
1.2 Transparência pública: conceito, especificidades e limitações.....	15
1.3 Transparência da administração pública na visão de alguns dos principais organismos internacionais.....	17
1.4 A importância da transparência na gestão pública.....	19
2. AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	20
2.1 Documentos preparatórios das decisões da administração pública.....	22
<b>2.1.1 A LADA em Portugal.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.2 A LAI e seu regulamento no Brasil.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.3 Semelhanças entre a LADA e a LAI.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.4 Diferenças no tratamento dos documentos preparatórios pela LADA e pela LAI.....</b>	<b>28</b>
2.2 Órgãos de garantia das leis de acesso em Portugal e no Brasil.....	30
<b>2.2.1 CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2 CGU - Controladoria-Geral da União.....</b>	<b>33</b>
3. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA.....	36
3.1 Modelo de Análise.....	36
3.2 Opções e abordagens metodológicas.....	37
3.3 Parâmetros e procedimentos na análise do tratamento de dados.....	41
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	42

4.1 Análise de conteúdo das legislações comparadas, conforme parâmetros de transparência indicados na Tabela 3.....	42
4.2. Análise da autonomia dos órgãos de garantia comparados – CADA e CGU.....	45
4.3. Análise de conteúdo dos pareceres dos órgãos de garantia segundo parâmetros de transparência .....	48
4.4. Análise de conteúdo das entrevistas realizadas com informantes qualificados.....	52
4.5. Sistematização de resultados em função dos propósitos do estudo .....	56
CONCLUSÕES .....	59
Bibliografia .....	65
ANEXOS .....	76
ANEXO I: Declaração Conjunta sobre o Acesso à Informação e sobre a legislação que regulamenta o sigilo .....	76
ANEXO II: Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho.....	78
ANEXO III: Lei Modelo 2.0 OEA.....	86
ANEXO IV: Quadro Comparativo da LADA e LAI- Documentos Preparatórios .....	107
ANEXO V: Guião e Transcrição das entrevistas realizadas.....	108
ANEXO VI: Parâmetros de transparência verificados na LADA e na LAI .....	113
ANEXO VII: Pareceres da CADA utilizados para a análise de conteúdo.....	116
ANEXO VIII: Pareceres da CGU utilizados para a análise de conteúdo .....	142

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Comparativo do Brasil e de Portugal, conforme classificação global do direito à informação, referente ao ano de 2020 .....21

Figura 2: Comparativo do Brasil e de Portugal, conforme possibilidades legais de acesso aos documentos preparatórios .....29

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Organismos internacionais e a importância da transparência .....	18
Tabela 2: Quadro comparativo das principais características dos órgãos de garantia...35	
Tabela 3 – Parâmetros de transparência e sua sustentação.....38	
Tabela 4: Quadro resumo do quantitativo de pareceres emitidos pela CADA e acesso concedido nos anos de 2018 a 2020.....47	
Tabela 5: Quadro resumo do quantitativo dos recursos apreciados pela CGU e acesso concedido nos anos de 2018 a 2020.....47	
Tabela 6: Análise pareceres CADA com relação aos parâmetros de transparência.....48	
Tabela 7 – Análise pareceres CGU com relação aos parâmetros de transparência.....50	
Tabela 8 – Sistematização do estudo e dos correspondentes resultados .....	56

## LISTA DE SIGLAS

CADA- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

CGU-Controladoria-Geral da União.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

CRF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

LADA-Lei do Acesso aos Documentos Administrativos.

LAI-Lei de Acesso à Informação.

NPM- New Public Management.

NGP- Nova Gestão Pública.

ONG- Organizações Não Governamentais.

ONU- Organização das Nações Unidas.

OSCE- Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OEA- Organização dos Estados Americanos.

OGU – Ouvidoria- Geral da União.

## INTRODUÇÃO

A transparência na administração pública democrática e moderna é reconhecida como uma das características da boa governança do Estado (ONU, 2004). A garantia do acesso à informação produzida pela administração pública torna-se instrumento valioso de avanço da democratização em favor do controlo social – uma afirmação empolgante da democracia popular.

Nesse sentido, Maia (2019) esclarece que o cidadão é a verdadeira e única razão de ser da existência do Estado e de toda sua estrutura, sendo parte interessada e elemento central da gestão pública, pois é ele quem escolhe por meio do voto democrático os governantes, que definem as políticas públicas; é ele o destinatário das ações do Estado; e é ele que financia, por meio do pagamento de tributos, a existência e o funcionamento de toda a estrutura estatal.

Percebe-se a conscientização universal, mas não uniforme, da necessidade de se assegurar o acesso à informação pública de forma ampla e transparente para o controlo social, por meio da responsabilização dos agentes públicos e a manutenção da democracia.

Dada a importância da transparência para a administração pública democrática e moderna, e considerando o direito de acesso à informação pública como instrumento de transparência, o presente estudo analisou as legislações que regulam o direito de acesso às informações públicas de dois países (Portugal e Brasil), comparados à luz de parâmetros da transparência que pode ser entendida como a disponibilização de informações para os cidadãos (Rodrigues, 2020). Analisou-se, também, a autonomia que os órgãos de garantia das leis de acesso à informação possuem em Portugal (CADA– Comissão de Acesso a Documentos Administrativos) e no Brasil (CGU – Controladoria-Geral da União).

Este estudo é importante para a sua autora na medida em que se insere no seu contexto profissional, posto que é servidora pública federal em Brasília/DF, Brasil, contribuiu para a implantação da disciplina da Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei n.º 12.527/2011) e do controlo da transparência no órgão público que serve. Ademais, destaca-se o interesse pessoal da autora pela temática da transparência pública tendo em conta a importância da participação social na gestão pública, por meio do exercício do direito de acesso à informação pública, a qual precisa ser atual, clara e tempestiva.

Assim, parte-se para este estudo com a seguinte pergunta: em que medida os quadros normativos e os órgãos de garantia de Portugal e do Brasil asseguram a transparência no acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública?

Como objetivo geral, pretende-se evidenciar e compreender, numa perspetiva comparativa, o modo como os quadros normativos e os órgãos de garantia, que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública de Portugal e do Brasil, pressupõem e garantem a transparência.

E, como objetivos específicos pretende-se:

- Conhecer e analisar os quadros normativos de Portugal e do Brasil que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, bem como dos correspondentes órgãos de garantia;
- Compreender se os quadros normativos que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios de Portugal e do Brasil, e os correspondentes órgãos de garantia, pressupõem a transparência; e
- Avaliar em que medida a transparência é garantida na execução do quadro normativo de acesso aos documentos preparatórios, inclusive pela ação dos órgãos de garantia em Portugal e no Brasil.

O estudo apresenta-se dividido em três grandes partes:

Na primeira parte é apresentada a sustentação teórica do tema, a partir da importância da transparência no controlo da administração pública, com especial atenção para o conceito, as espécies e o tratamento conferido pelos principais organismos internacionais à transparência. Abordar-se-ão as diferenças e semelhanças das legislações de acesso aos documentos de Portugal e do Brasil e dos respectivos órgãos de garantia. Ou seja, a base teórica a ser utilizada é a importância da transparência como instrumento para reduzir as ineficiências do Estado, para a melhoria da qualidade do serviço público e para a redução da corrupção.

Na segunda, são conhecidos e comparados os quadros normativos que regulamentam o acesso à informação em Portugal e no Brasil, cujos instrumentos normativos consistem na LADA -Lei n.º 26/2016 - e na LAI -Lei n.º 12.527/2011, bem como o conteúdo de pareceres emitidos pela CADA e CGU, respectivamente, tendo por objetivo compreender se os referidos quadros normativos e órgãos de garantia pressupõem a transparência, tendo por base parâmetros identificados na Tabela 3.

Na terceira, são explorados o conteúdo de entrevistas semiestruturadas realizadas com informantes qualificados de ambos os países comparados com o objetivo de avaliar em que

medida a transparência é garantida por meio da execução dos referidos quadros normativos, bem como pela ação dos órgãos de garantia comparados.

## **1. A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA NO CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Neste capítulo serão abordados os aspectos teóricos da transparência pública, tendo por fundamento sua importância no contexto da gestão pública, passando pela evolução histórica da administração pública, por meio de sua reforma gerencial, tratando-se de valor democrático, bem como direito fundamental que auxilia o controlo social do Estado.

### **1.1 Evolução histórica da administração pública: reforma gerencial, democracia, direito fundamental e controlo social**

“Transparência é a palavra do nosso tempo e surge no contexto de qualquer coisa, desde demonstrações financeiras a políticas governamentais” (Schwartz, 2007, s/p.).

Percebe-se após os anos 90 que o estudo da gestão pública tem sido acompanhado do tema da governança, e nesse sentido a prática da transparência é ressaltada como uma ressignificação e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, ou seja, com a descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado (Menicucci & Gontijo, 2016).

Deveras, nas últimas três décadas, o valor da transparência associado ao da prestação de contas na administração pública recebeu especial atenção, em particular quando se trata da necessidade de reformas governamentais. Ou seja, com o desenvolvimento das sociedades é inegável pleitos por maior transparência pública e responsabilização dos agentes públicos (Bayrakçı & *et all*, 2012; Jashari & Pepaj, 2018).

Nesse sentido entende-se que a governança reformada deve envolver padrões de cooperação entre a administração e os cidadãos, a fim de promover mais o estado de direito, a participação dos cidadãos, a responsabilidade e a transparência (Jashari & Pepaj, 2018).

No contexto das reformas da administração pública, a transparência - entendida como instrumento favorável ao controlo social - apresenta-se no contexto do modelo de administração pública ocorrida, predominantemente, no final do século XX, conhecida como “*New Public Management*” (NPM), Nova Gestão Pública (NGP) ou administração pública gerencial.

Alexandrino & Paulo (2007, p.63) registram que a proposta de administração gerencial constitui uma “nova forma de gestão da coisa pública mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil, descentralizada, mais voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, e mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, que exige uma participação cada vez mais direta da sociedade na gestão pública”.

Para Denhardt (2012), os valores como transparência, inovação e ênfase nos resultados podem ser percebidos nesse modelo de administração pública gerencial. E, segundo Bilhim (2013), as reformas da administração pública assumiram preminência nas últimas três décadas como instrumentos destinados a resolver problemas como a opacidade aos olhos do cidadão.

Em Portugal, a reforma gerencial afirmou-se, como principal corrente crítica aos defeitos das organizações burocráticas, nos anos 1980-90 do século passado. Essa reforma centralizou-se em privatizações, competitividade, desburocratização e proximidade dos cidadãos na administração pública (evidenciando a transparência), além de centralizar na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos.

Foi de um pequeno grupo chamado Secretariado para a Modernização Administrativa – SMA, a responsabilidade pela reforma gerencial na república portuguesa (Madureira, 2015). Ademais, verifica-se que a reforma administrativa portuguesa se apoiou diretamente na lei fundamental do país, tal como evidenciam os artigos 266 e 267 da CRP, a seguir transcritos:

Artigo 266.º - 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício de suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e boa-fé.

Artigo 267.º - 1 – A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva (...).

No Brasil, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1995 a 2003, que a reforma gerencial da administração pública se destacou, sob o comando do então Ministro Bresser Pereira, o qual elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento

por meio do qual foram estabelecidas bases e diretrizes para a implantação do novo modelo da administração pública. Da mesma forma, encontra-se na lei fundamental brasileira, princípios que fundamentam a reforma administrativa do Estado, conforme artigo 37 da CRF/88: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, (...)”

Tem-se, assim, que no modelo da administração gerencial torna-se indispensável a transparência e o controle social, visto que esse controle irá suprir a redução do controle legal de procedimentos, complementando o controle de resultados, que deverá ser mensurado a partir da criação de indicadores de desempenho.

A propósito, as novas tendências da NPM, da boa governança são indicadas por Blomgren (2007) e Blomgren & Sahlin (2007) como aceleradores do processo de transparência na gestão pública.

Importante mencionar que ambos os países comparados integram a “Parceria para a Administração Aberta” ou Open Government Partnership – OGP, que se constitui numa iniciativa multilateral, lançada no ano de 2011, e que tem por objetivo garantir compromissos concretos dos governos na promoção da transparência, fomentar a participação pública, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a democracia participativa. (OGP, 2022)

Por outro lado, o acesso à informação de um modo geral, ou seja, não somente à informação produzida pelo Estado, a sua utilização e o seu conhecimento, representa na sociedade tradicional um direito humano fundamental. Quando se trata, contudo, de informação pública, o tema ganha mais destaque, pois o Estado é uma das maiores fontes de informações existentes, sem contar com a sua importância para a democracia. Assim, mais que um mecanismo para o controle social do Estado, o acesso à informação produzida ou custodiada pelo Estado, representa um direito humano fundamental.

Mendel (2009) cita que o direito de acesso à informação pode ser entendido como “oxigênio” para a democracia, ou seja, algo vital. No mesmo sentido, Martins (2004, p. 19) afirma:

Um dos pilares da democracia é a liberdade de informação, encarada sob o prisma do direito de a transmitir e sob o do direito de a ela aceder: a sua consagração legal e o seu efectivo acatamento e defesa pelo poder instituído é essencial para a formação e desenvolvimento de uma sociedade democrática. (Martins, 2004, p. 19)

Deveras, restando assegurada a transparência nos processos estatais, tem-se a garantia e o reforço da democracia, cujo significado vem do grego (*demos*, povo; *kratos*, poder) e significa o poder do povo.

De facto, ensina Bresser Pereira (2017, p.148) que “Democracia, estado social e reforma gerencial são instituições dialeticamente inter-relacionadas na medida em que se autorreforçam.”

Importante, contudo, frisar que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como verdadeiros guardiões do bem público e as leis de acesso à informação refletem a premissa fundamental de toda democracia, de que o governo deve servir ao povo (Mendel, 2009).

Kierkegaard (2009) também afirma que a disponibilidade de informação pelo Estado é a base da democracia e da boa administração pois permite que a sociedade participe do processo de decisão política que afeta suas vidas. Além disso, prossegue a autora, a gestão pública aberta desperta na população um sentimento que o governo está agindo em prol do interesse público, ou seja, legitimando-o.

Não obstante, considerando que os dois países comparados estão constituídos sob o regime democrático, é necessário entender que até os segredos impostos pela administração pública seja resultado de consenso.

Diversos organismos internacionais vêm traçando parâmetros para os segredos democráticos, a exemplo dos *Tshwane Principles* (Princípios globais sobre a segurança nacional e o direito à informação) que sugerem uma série de parâmetros de transparência para controlo do sigilo, dentre os quais se destacam: a publicação de lista com motivos pelos quais se pode classificar documentos; o estabelecimento de testes de interesse público na informação; a criação de órgãos autônomos de controlo do acesso às informações públicas; e a divulgação parcial da informação, quando apenas partes de um documento são sigilosas (Article 19, 2006; OEA, 2010; Open Society Justice Initiative, 2013, Regulamento (CE) n.º 1049/2001).

Dessa forma, oferecer ao cidadão acesso a informações, especialmente as produzidas pelo Estado, que possibilite o exercício do controlo social, bem como a avaliação do desempenho do administrador público, sem dúvida, tornaram-se instrumento de fomento ao controlo da administração pública e reforço da democracia.

## 1.2 Transparência pública: conceito, especificidades e limitações

Conceituar a transparência não constitui uma tarefa fácil, diante dos valores e ideais em que está historicamente enraizada. Não obstante, a transparência pública ao longo dos séculos atingiu lugar central na governança democrática, como um poderoso remédio para muitos males, desde as ineficiências do Estado, até como um instrumento de prevenção à corrupção, sendo consagrado um princípio a ser alcançado pelos governos, organizações e sociedade civil (Corrêa, 2017; OCDE, 2008).

Percebe-se que, para a manutenção e o desenvolvimento da democracia, a participação da sociedade é fundamental e pode/deve ser reforçada com a adoção de medidas como o aumento da transparência, a promoção da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e a garantia do acesso eficaz à informação produzida pelo Estado. Deveras, cidadãos mais bem informados têm mais capacidade de enriquecer a opinião pública geral, tornar a produção de políticas públicas mais participada, aumentar a confiança pública no governo, legitimando-o e prevenir a corrupção.

Segundo Bijsterveld (2004), pela sua importância na relação entre as autoridades públicas e os cidadãos, a transparência se encaixa naturalmente como o *Zeitgeist* da era da informação e do nascimento da internet.

Berlot & Jaeder & Grimes (2010), Kolstad & Wiig(2009) afirmam que o acesso à informação aliado à capacidade de monitoramento pelos cidadãos através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC), conduz a um processo de promoção da transparência constituindo-se, inclusive, numa alternativa mais econômica para o combate à corrupção.

Ou seja, a divulgação eletrônica da informação pública, também conhecida como transparência pública ativa, demonstra um impacto positivo na redução da corrupção, a qual também é reduzida pela estabilidade política de um governo. E essa estabilidade política, associada com a sustentação da democracia, restringe os comportamentos corruptos, que são mais facilmente identificados em sociedades democráticas com maiores níveis de transparência e *accountability* (Shim & Eom, 2008).

Condesso (1995, p. 28) traça o conceito de transparência “perante um conceito a densificar por oposição aos traços característicos do conceito de segredo que seria um conceito preenchido no domínio administrativo em luta contra o escondido, o desconhecido, o misterioso, o impenetrável, o opaco.” O mesmo autor atribui à transparência a transformação da administração pública numa “casa de paredes de vidro”.

Por outro lado, é certo que a abertura das informações da administração pública ao conhecimento público tem de coexistir com áreas de segredo, visto que nenhum direito é absoluto, a exemplo dos segredos que se impõe para preservação da soberania estatal ou da intimidade pessoal. Sem dúvida que a procura por esse equilíbrio apresenta-se num grande desafio.

Ademais, importante mencionar que o acesso à informação do Estado tem cada vez mais uma função econômica, combatendo assimetrias de informações no mercado (Stiglitz, 2002). Nesse sentido, Vaccaro & Madsen (2006), em artigo sobre a transparência e a ética das empresas, consideram que uma organização transparente compartilha todo tipo de informação a respeito de suas atividades solicitadas pela sociedade, ao passo que uma organização opaca prefere não divulgar qualquer tipo de informação que não seja imposta por lei. Ou seja, a transparência, em oposição à privacidade, é a nova questão ética do século XXI (Capurro, 2017, *apud* Vaccaro & Madsen, 2009).

No presente estudo analisar-se-á a transparência no contexto da gestão pública e relacionada ao direito fundamental de acesso à informação pública. E, embora o conceito da transparência nos remeta para a transparência ativa, entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa) pelo próprio órgão público, dar-se-á ênfase à transparência passiva, ou seja, aquela condicionada a um processo de pedido de acesso à informação. Outrossim, neste trabalho não serão abordadas as particularidades do direito à informação ambiental e à reutilização de documentos, previstas na lei de acesso de Portugal (LADA – Seções II e III, respetivamente).

Importante destacar que há opositores a essa ideia da transparência das informações produzidas pelo Estado, especialmente quando da tomada de decisão, como meio de fortalecer o caráter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Defendem limites à transparência para que não se inviabilize as ações do Estado (Lord, 2006; Pozen, 2014&Thompson, 1999), e demonstram os efeitos colaterais da transparência nas políticas públicas em áreas que lidam, por exemplo, com informações sensíveis. Para Hood (2010) vislumbra-se na transparência demasiada o surgimento de dois efeitos do agente público: criação de respostas defensivas ou classificação de informações de forma desnecessária (Rodrigues, 2016).

Não obstante, há quem defenda que a transparência pode contribuir para aumentar a corrupção e apresenta como exemplo o excesso de transparência pode revelar quem são os

agentes públicos estratégicos, que podem ser alvos de contatos para assédio e obtenção de vantagem indevida (Kolstad&Wiig, 2009).

Talus (2019) cita algumas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia que tratam temas interessantes que poderiam estar protegidos pela exceção, conforme o direito ao aconselhamento legal<sup>1</sup> ou ao processo de tomada de decisão das instituições, ou também chamado “*space to think*”<sup>2</sup>.

Assim, percebe-se a transparência na administração pública como um tema multifacetado, visto que reverbera tanto com democracia quanto com eficiência. Contudo, embora muitas vezes seus efeitos possam representar avanços nessas questões, seus efeitos podem ser surpreendentes e até mesmo paradoxais. Isso torna a transparência um tema fascinante para acadêmicos e estudantes de administração pública e, por isso, se explorará neste estudo.

### **1.3 Transparência da administração pública na visão de alguns dos principais organismos internacionais**

Mendel (2009) indica alguns dos principais organismos internacionais que promovem a proteção dos direitos humanos e reconhecem o direito de acesso à informação de órgãos públicos como direito humano fundamental, bem como orientam que as leis de acesso à informação consagrem o princípio da máxima transparência ou divulgação máxima. Esses organismos são, por exemplo, as Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Conselho da Europa e a Commonwealth.

Entende-se que o princípio da máxima transparência ou divulgação estabelece a presunção de que toda a informação detida por órgãos públicos deve ser objeto de divulgação e que esta presunção pode ser superada apenas em circunstâncias muito limitadas (Mendel, 2009).

Importante anotar que a OSCE (Organização para Segurança e Cooperação na Europa), da qual Portugal participa desde o ano de 1999, conjuntamente com a ONU e a OEA, com apoio

---

<sup>1</sup>Joined cases C-39/05 P and C-52/05 P *Sweden and Turco/ Council*, ECLI:EU:C:2008:374; ver também Opinion of AG Bobek in case C-213/15 P *Commission v Breyer*, ECLI:EU:C:2016:994

<sup>2</sup>Case C-280/11 P *Council v Access Info Europe*, ECLI:EU:C:2013.

da ONG Artigo 19<sup>3</sup>, emitem Declarações Conjuntas anuais acerca da liberdade de expressão, incluindo o direito à informação detida pelos órgãos públicos. Destaca-se a Declaração Conjunta Anual de 2004<sup>4</sup>, por ser a que mais se relaciona com a transparência no acesso aos processos administrativos. Nessa Declaração Conjunta, que trata sobre acesso à informação e legislação que regula o sigilo, é adotado expressamente, dentre outros, o princípio da máxima transparência ou divulgação como pressuposto base para a legislação nacional, conforme se depreende do Anexo I.

Ademais, por meio do Tratado de Maastricht, no ano de 1992, a União Europeia declara o direito à informação e à transparência do processo de tomada de decisão, como meio de fortalecer o caráter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Mais tarde, por meio do art.1º do Tratado de Amsterdã, no ano de 1997, a União Europeia declara que: “O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”.

E, ainda no seio da União Europeia (2003), verifica-se a Diretiva 2003/4/CE, a qual dispõe sobre o acesso à informação, a participação pública no processo de decisão e o acesso à justiça em matéria ambiental, com adoção dos critérios da máxima transparência ou divulgação.

Bijsterveld (2004), analisando a transparência na União Europeia, afirma que na tomada de decisão pública, não há um único momento, mas um processo complexo, em que se deve resguardar o princípio da transparência, o qual exige clareza. Ou seja, as várias formas do processo de tomada de decisão precisam de soluções sob medida para resguardar a transparência. Afirma-se que, “para que a EU seja bem-sucedida, deve ser bem-sucedida aos olhos dos seus cidadãos” (Bijsterveld, 2004, p.16).

Nesse sentido, destacam-se alguns dos principais documentos e informações da OCDE e da União Europeia, em relação à Portugal, e da OEA, em relação ao Brasil, que declaram a importância da transparência como instrumento de controlo das ações do Estado, conforme Tabela que se segue, na qual são indicados os principais elementos que os caracterizam.

---

<sup>3</sup>ONG Artigo 19 é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. <https://artigo19.org/>

<sup>4</sup>OEA (2004). Mecanismos internacionais para la promoción de la libertad de expresión. Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão. Disponível em: <http://bit.ly/1R1H2Tv>.

Tabela 1: Organismos internacionais e a importância da transparência

Organismo Internacional	Principais elementos e conteúdo com relação à transparência
OCDE (2008) – Recomendação do Conselho da OCDE para melhor acesso e uso mais eficaz das informações do setor público	Recomendação aos Estados membros para a melhoria do acesso à informação do setor público por meio de maior transparência, maior concorrência e preços mais competitivos. Adota-se o princípio da abertura, no sentido de “maximizar a disponibilidade de informações públicas, tendo por base a presunção de abertura como regra padrão e a definição de motivos de recusa ou limitações de acesso para a proteção dos interesses de segurança nacional, privacidade pessoal, preservação de interesses privados.”
União Europeia (1992) – Tratado da União Europeia	Por meio do Tratado da União Europeia, elaborado e assinado no ano de 1992, conforme Declaração relativa ao direito de acesso à informação, declara-se que a transparência do processo decisório reforça o caráter democrático das instituições e da confiança do povo na administração e, assim, recomenda-se que sejam adotadas medidas de facilitação do acesso do público à informação.
OEA (s/d) – Guia de mecanismos para a promoção da transparência e integridade nas Américas	O Departamento de Gestão Pública Eficaz da OEA, por meio do Guia de mecanismos para a promoção da transparência e integridade nas Américas, compila experiências e práticas que contribuem para o desenvolvimento do direito de acesso à informação pública dos países membros. O acesso à informação pública e a transparência são considerados requisitos essenciais para alcançar a responsabilização do governo e o escrutínio do cidadão, que fortalece a governança e a democracia. Ademais, são apresentados os principais instrumentos jurídicos internacionais sobre o acesso à informação e a legislação de cada país membro, complementadas por uma descrição das instituições responsáveis pelo seu cumprimento, bem como de iniciativas do governo e da sociedade para promoção do acesso à informação.

Fonte: OCDE (2008), União Europeia (1992) e OEA (s/d)

O presente estudo, não obstante, adota como referência os parâmetros de transparência contidos no Regulamento (CE) n.º1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu (Anexo II), com relação à Portugal, e na “Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública” (Anexo III) da OEA, com relação ao Brasil, conforme se verifica do item 3.3.

#### 1.4 A importância da transparência na gestão pública

Pelo exposto, percebe-se a importância da transparência na gestão pública, onde o cidadão assume papel de corresponsável pela administração pública por meio do controle

social. A promoção da transparência e adoção de leis que assegurem o efetivo acesso dos cidadãos são aspectos que têm forte apelo mundial, por diferentes países, principalmente aqueles que adotam regimes democráticos, bem como organismos internacionais que promovem a democracia.

Deveras, o direito de acesso à informação pública, considerado direito humano fundamental nas sociedades democráticas, torna-se corolário do princípio da administração aberta e o acesso à informação produzida ou custodiada pela administração pública mostra-se requisito de governo democrático, estabilidade social e desenvolvimento econômico.

Assim, considera-se certo afirmar que, por meio da transparência, a administração pública aberta ao controle e à participação social terá maior capacidade para alcançar resultados adequados e inibir ineficiências, incluindo riscos de corrupção (Corrêa, 2017; Ribeiro & Machado, 2019).

## 2. AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Considerando o direito de acesso à informação um direito humano fundamental, a análise do instrumento normativo que o disciplina, constitui-se de fundamental importância. A considerada primeira lei de acesso à informação foi aprovada na Suécia no ano de 1766 (Weibull, 2020), para que o parlamento pudesse aceder à informação detida pelo rei. Verificasse de lá para cá grande adesão de novos Estados na adoção de legislações internas que asseguram, cada vez mais, o acesso à informação pública.

Para a análise da qualidade da legislação mundial de acesso à informação cita-se como referência a *Global Right to Information Index*<sup>5</sup>, que avalia a adesão das normas aos padrões estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas bem como legislações que são tidas como referência no tema, a exemplo do México, considerada referência por ser o primeiro país a criar um órgão independente para gerenciar o sistema de

---

<sup>5</sup>Sobre o Global Right to Information Rating, diga-se que foi criado pelo Centre for Law and Democracy, uma organização canadense sem fins lucrativos que tem como missão promover, proteger e desenvolver direitos humanos que são basilares na democracia como a liberdade de expressão, participação no governo e acesso à informação. O ranking possui a intenção de organizar e classificar os países (<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/viewFile/26295/24223>)

acesso à informação pública e legislações que adotam critérios de testes de dano e interesse público, como fatores que densificam a transparência (Ribeiro & Machado, 2019).

O citado *rating* tem a intenção de organizar e divulgar os países que possuem a melhor ou pior condição de acesso à informação pública, conforme metodologia aplicada. Ou seja, “A classificação RTI é a principal ferramenta global para avaliar a força das estruturas jurídicas nacionais para acessar informações mantidas por autoridades públicas (ou direito à informação, RTI).”<sup>6</sup>

Quanto maior a pontuação que o país alcance, num total de 150 pontos, melhor será a classificação. Conforme avaliação realizada no ano de 2020, a legislação brasileira teve melhor avaliação quando comparada com a legislação portuguesa (Brasil – 108 pontos e Portugal – 73 pontos), conforme quadros da Figura abaixo, abaixo extraídos do *site* da RTI (RTI, 2020 - <https://www.rti-rating.org/country-data/>).

Figura 1: Comparativo do Brasil e de Portugal, conforme classificação global do direito à informação, referente ao ano de 2020

### Brasil

Seção	Pontos	Pontuação máxima
Direito de Acesso	6	6
Alcance	29	30
Procedimentos de Solicitação	19	30
Exceções e recusa	16	30
Recursos	22	30
Sanções e proteções	3	8
Medidas Promocionais	13	16
	$\Sigma = 108$	$\Sigma = 150$

### Portugal

Seção	Pontos	Pontuação máxima
Direito de Acesso	4	6
Alcance	22	30
Procedimentos de Solicitação	19	30
Exceções e recusa	10	30
Recursos	14	30
Sanções e proteções	0	8
Medidas Promocionais	4	16
	$\Sigma = 73$	$\Sigma = 150$

Fonte: <https://www.rti-rating.org/>

<sup>6</sup><https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/>

Essa pontuação advém da aplicação de uma metodologia de 61 indicadores, ou seja, para cada indicador o país ganha pontos dentro de uma faixa (0-2), dependendo da estrutura legal, para um total de 150 pontos. Os indicadores são divididos em sete categorias, conforme acima referidos: direito de acesso, alcance/escopo, procedimentos de solicitação, exceções e recusas, recursos, sanções e proteções e, por fim, medidas promocionais.

Percebe-se dos dados acima que o Brasil ganha pontos em todas as categorias comparados a Portugal. Destaca-se a pontuação máxima na categoria do direito de acesso, a qual traduz que a legislação brasileira apresenta todos os indicadores, diferentemente da legislação portuguesa que não atende ao indicador que consiste na exigência de o quadro jurídico conter declaração de princípios que enfatizem os benefícios do direito à informação. Nesse sentido, a legislação brasileira dispõe conforme artigo 3º da LAI.

Embora a metodologia utilizada pelo RTI seja distinta da utilizada no presente estudo, uma vez que referida metodologia é essencialmente quantitativa, importante o seu registro como parâmetro de análise dos quadros normativos que regulamentam o direito de acesso às informações públicas dos países comparados. Ademais, verificam-se critérios para avaliar a transparência que coincidem com princípios derivados de padrões internacionais do direito à informação e que serão utilizados neste estudo, como o regime de exceções claro e estrito e o direito de apelar perante órgão de supervisão independente (Mendel, 2009).

## **2.1 Documentos preparatórios das decisões da administração pública**

No presente estudo levar-se-á em conta as semelhanças e diferenças existentes entre as legislações comparadas especialmente no que se refere ao acesso dos documentos preparatórios das decisões da administração pública (entendidos como os estudos técnicos e jurídicos que subsidiam a tomada de decisão do gestor público), os quais na legislação portuguesa são chamados de “documentos administrativos preparatórios” (LADA – Lei n.º 26/2016, artigo 6º, 3) e no Brasil, “documento preparatório” (Decreto n.º 7.724/2012, artigo 3º, XII).

A escolha dos documentos preparatórios deu-se em razão da sua importância no contexto do processo de tomada de decisão no âmbito da administração pública e da percepção, entre os decisores públicos, de um certo receio na transparência desses documentos, especialmente quando se percebe que entre a decisão tomada e as conclusões dos estudos

técnicos e pareceres jurídicos não há adequação. Segundo Denhardt (2012), infelizmente o tomador de decisão pública raramente consegue aproximar-se, na maioria das vezes, do modelo económico clássico (ganho, utilidades, satisfação, etc), em favor do bem comum.

Por outro lado, não se pode negar que o processo de decisão na administração pública decorre num contexto marcadamente político e que negar a influência política no contexto da decisão pública pode acabar por realçá-lo (Carvalho, 2013). Nesse sentido, comentando a Lei de Acesso em Portugal, assim expõe Condesso (1995, p.56):

Hoje, não pode falar-se e analisar-se a relação Administração–Política sem ter presente o fenómeno da politização do recrutamento dos agentes ou, independentemente das questões que esta suscita, na condução por estes agentes de uma actividade estreitamente dependente da acção dos partidos políticos no poder, vigorando ou não o “spoil system”.

Não obstante, a transparência, incontestavelmente, contribui para legitimar a atuação administrativa, seja ela decorrente da atividade administrativa ou política (Condesso,1995).

Ora, a decisão pública, seja ela decorrente de um ato administrativo ou político, não seria tudo em vista do interesse público? O direito à informação não visa o melhoramento da eficácia e a eliminação da corrupção na vida política e na administração pública? Fica este ponto para futura reflexão académica.

### **2.1.1 A LADA em Portugal**

Em Portugal, a constituição consagrou, desde 1976, o “direito de se informar”, ou na versão depois da revisão de 1982, o “direito de informar, de se informar e de ser informados” (art. 37º,1). No entanto, o direito de acesso aos documentos da administração pública, pelo cidadão sem a necessidade de se invocar um interesse ou motivo, somente foi consagrado pela revisão constitucional de 1989 (art. 268º, 2), desenvolvido e regulamentado no ano de 1993 por meio da LADA- Lei de Acesso aos Documentos da Administração (Lei n.º 65/93 e posteriores alterações e revogação).

Nesse sentido, a constituição portuguesa, no seu artigo 48º não deixa subsistir qualquer dúvida sobre o direito de participação dos cidadãos na vida pública. Deveras, é evidente a ligação dos valores democráticos, da transparência e da participação na vida da administração, uma vez que se procura afastar qualquer ideia de segredo por parte da administração pública, a qual deve, pelo contrário, manter prática habitual de informar os cidadãos.

Referida Lei n.º 65/93 foi, contudo, expressamente revogada pela Lei n.º 46/2007, que “Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público.” Atualmente, encontra-se em vigor a Lei n.º 26/2016 que aprova o vigente regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA).

Desta feita no artigo 6º, 3, da vigente LADA, dispõe-se sobre o acesso ao “documento administrativo preparatório” de uma decisão, dispondo que o acesso ao documento pode ser diferido em três hipóteses, a saber: 1) até a tomada de decisão; 2) ao arquivamento do processo; ou 3) ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra primeiro.

Percebe-se que referida lei não define o conceito de documento administrativo, mas se reporta a documentos com origem em procedimentos da administração pública ou detidos por ela, facto este que autoriza a introdução de mecanismos de flexibilização destes conceitos. Nesse sentido, referida lei indica que se considera documento administrativo conforme exemplos citados no seu artigo 3º, 1, a), como os procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos, contratação pública, gestão orçamentária e financeira, entre outros.

Da mesma forma, a LADA não define o que seja documento preparatório, mas tem-no por pressuposto que seja administrativo, preparatório de uma decisão ou constantes de processo, com a previsão de três hipóteses para o seu acesso, conforme acima citado.

No que se refere à limitação do escopo da LADA, verifica-se que o disposto no seu artigo 3º, 2, exclui dos chamados documentos administrativos, aqueles cuja elaboração não releve a atividade administrativa e designa aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros, ou seja, documentos que advêm da atividade política.

Abre-se, assim, um importante parênteses, posto que a legislação portuguesa expressamente exclui do escopo da LADA o acesso aos documentos preparatórios que se referem à atividade ou decisão política, como no citado caso de uma decisão do Conselho de Ministros. Ora, essa expressa exclusão do acesso pode, para alguns, apresentar-se como um contributo à transparência, na medida em que se exclui, expressamente, do acesso público os

documentos de conteúdo político. Contudo, essa distinção acerca da natureza do documento, administrativo ou político, não se mostra uma tarefa fácil (Martins, 2004).

A Associação Cívica de Utilidade Pública Transparência e Integridade aponta essa questão como uma das fragilidades da lei, nesse sentido: “O acesso a documentos administrativos não é acesso à informação. A legislação portuguesa centra-se em *outputs* retrospectivos e ignora o princípio da informação de largo espectro” (Moriconi, M.& Bernardo, L;2012; p.7).

De facto, a discussão referente à distinção entre administração e política, reporta-nos a Dwigth Waldo (1948), o qual afirma que poucas temáticas no campo da administração pública, têm recebido mais destaque do que essa. E uma das principais razões para isso, argumenta o autor, é porque tal relação expressa “o cerne do problema” da administração pública, que seria “combinar democracia com administração eficaz” (Waldo, 1948, p. 65). Rugge (2003) e Demir (2009) apresentam outras razões para essa ênfase de preocupações com a questão.

A preconizada dicotomia - política e administração - tendo por base lição do ex-presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Woodrow Wilson, “para quem os órgãos administrativos funcionassem com eficiência e à semelhança dos negócios, era necessário isolá-los dos caprichos ou da imprevisibilidade do processo político” (Denhardt, 2012, p.61), contribuiu para a introdução do estilo privado na gestão pública, favorecendo a visão gerencialista na administração pública.

Facto é que a relação entre administração e política tem sido, por muito tempo, a mais explorada entre os interessados por assuntos públicos. Percebe-se, assim, o quão controverso e atual torna-se, ainda hoje, o debate sobre a dicotomia ou a interação entre política e administração, especialmente no seu contributo à transparência dos processos de tomada de decisão na administração pública.

Para Carvalho (2013) é importante questionar

Até que ponto é que ignorar a política ou minimizar a sua importância não servirá apenas para criar hiatos entre a teoria e a prática, reduzindo a utilidade da ciência da administração pública. Professamos a crença de que a política não poderá ser afastada de qualquer modelo administrativo que se queira condicente com a realidade onde deverá operar. Gerir a administração pública é gerir em contexto político, pelo que emerge a necessidade de saber como é que tal contexto vai influenciar os processos de decisão e até que ponto a *polis* limitará a exequibilidade de uma decisão racional, no sentido técnico (Carvalho, 2013, s/p).

Sobre o processo de acesso aos documentos administrativos em Portugal, segundo as disposições da LADA, o mesmo inicia-se por meio de requerimento do interessado junto ao órgão público que detém o documento administrativo (art.12º, LADA). O interessado não precisa enunciar qualquer interesse (art. 5º, LADA). O requerimento do interessado será por escrito ou verbal e será apresentado diretamente à entidade requerida, que terá o prazo para resposta de 10 dias (art. 15º, LADA).

A entidade requerida pode solicitar à CADA a emissão de parecer, em caso de dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir (artigo 15º, 1, e, LADA). E, em caso de falta de resposta ou indeferimento do pedido ou satisfação parcial, é possível que o interessado apresente queixa à CADA, no prazo de 20 dias (artigo 16º, LADA), a qual terá o prazo de 40 dias para apreciar, por meio de parecer. A entidade demandada tem o prazo de 10 dias para comunicar, de forma fundamentada, sua decisão final.

### **2.1.2 A LAI e seu regulamento no Brasil**

O direito de acesso à informação pública no Brasil, antes da atual Constituição Federal, não estabelecia regramento para tratamento das informações sigilosas e nem dos documentos públicos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o amplo direito de acesso à informação pelo cidadão foi contemplado nos seguintes dispositivos:

- a) art. 5º, inciso XIV: assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
- b) art. 5º, inciso XXXIII: assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado;
- c) art. 5º, inciso XXXIV: assegura a todos o direito de petição e obtenção de certidão;
- d) art. 5º, inciso LXXII: assegura o remédio constitucional *habeas data* como direito de acesso às próprias informações, detidas pela administração pública ou por bancos de dados de caráter público;
- e) art. 37, inciso II, §3º: assegura a participação popular na administração pública, com acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo;
- f) art. 216, §2º: dispõe sobre gestão documental governamental e sua consulta a quantos dela necessitem.

Dessa forma, sem precedentes no constitucionalismo brasileiro, a inserção de dispositivos constitucionais garantidores do acesso à informação pública pelos cidadãos demonstra o ideal de transparência e o banimento do sigilo como regra do Estado democrático brasileiro, o qual visa ao avanço da democracia participativa, possibilitando ao cidadão informar-se sobre a condição da coisa pública e, assim, participar da vida pública.

Para isso a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n.º 12.527/2011) e o seu regulamento (Decreto n.º 7.724/2012) trouxeram ao sistema jurídico brasileiro a regulação do acesso à informação pública previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal.

Diferentemente de Portugal, a legislação de acesso à informação no Brasil, por meio do citado Decreto n.º 7.724/2012, define no seu artigo 3º, XII, o documento preparatório, como “documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.”

E a LAI no seu artigo 7º, §3º dispõe sobre o direito de acesso ao documento preparatório: “§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.” Ou seja, a legislação brasileira prevê tão somente uma hipótese de acesso ao documento preparatório, qual seja, com a edição do ato decisório respectivo.

Ademais, a lei não exige os motivos determinantes da solicitação de informação (artigo 10, LAI) e caso não seja possível conceder de imediato a informação solicitada (artigo 11, LAI), a entidade pública terá o prazo de 20 dias para responder ao pedido de acesso, prorrogáveis mediante justificativa por mais 10 dias.

O recurso contra a decisão que indefere, total ou parcialmente, o acesso à informação pode ser interposto no prazo de 10 dias (artigo 15, LAI). A autoridade superior de quem exarou a decisão, terá o prazo de cinco dias para se manifestar (parágrafo único do artigo 15, LAI). Negado o pedido de acesso, o requerente poderá recorrer à CGU (artigo 16, LAI), que deliberará em cinco dias, ou seja, somente após a negação de acesso pelas autoridades do órgão competirá à CGU a análise do recurso.

Importante anotar que no caso de a CGU ratificar a negativa da informação, o interessado poderá recorrer ainda a outra instância, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme previsão do artigo 16, §3º da LAI.

### **2.1.3 Semelhanças entre a LADA e a LAI**

Tendo as bases fundamentadas na democracia e arcabouços legais reconhecendo o acesso à informação como um direito fundamental, os países comparados apresentam diferentes legislações, especialmente no que se refere aos documentos preparatórios.

Não obstante, verificam-se que os propósitos das leis comparadas se assemelham na medida em que propõem como princípios a publicidade e a administração aberta, a observância da transparência ativa, da compreensibilidade, do acesso livre e universal, bem como da acessibilidade, qualidade, integridade e da autenticidade das informações.

Ademais, ambas as legislações comparadas criam presunção específica em favor do acesso a informações detidas pelo poder público, sujeitas a exceções limitadas. E consideram o direito de apresentar pedidos de acesso à informação um direito universal, ou seja, para todos (nacionais e estrangeiros).

Os processos de acesso à informação de ambos os países se apresentam com prazos máximos claros e razoáveis, ou seja, não superiores a 20 dias úteis, com limitações nas possibilidades de prorrogações, estas sempre mediante justificativa. Verifica-se que há gratuidade no serviço de busca e de acesso à informação, exceto no caso de cobrança de custos dos serviços e materiais utilizados.

Por fim, de forma geral, destacam-se como semelhanças entre as legislações o fato de não se exigir os motivos determinantes da solicitação de informação (art. 5º, LADA e art. 10, 3º, LAI), a divulgação ativa de informações (artigo 10º, LADA e art. 8º, LAI), recurso a órgão de garantia (art. 16º, LADA e art. 16, LAI), previsão de responsabilização (art. 31º, LADA e art. 32, LAI) e a recusa do acesso à informação deve indicar os motivos e os fundamentos legais exatos e informar o requerente quanto aos procedimentos para recorrer (art. 15º, LADA e art. 11, LAI).

### **2.1.4 Diferenças no tratamento dos documentos preparatórios pela LADA e pela LAI**

Especificamente no que se referem aos documentos preparatórios das decisões da administração pública verificam-se importantes diferenças entre as legislações comparadas, as quais abaixo se destacam:

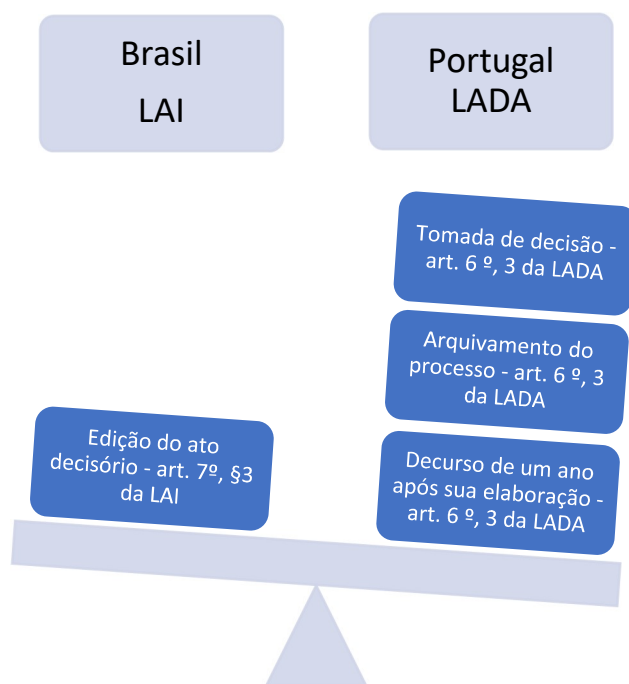
- a legislação brasileira prevê tão somente uma hipótese de acesso ao documento preparatório, ou seja, após a edição do ato decisório respectivo (art. 7º, §3º, LAI)

e Anexo IV). A portuguesa, por sua vez, prevê três hipóteses de acesso: 1) até a tomada de decisão; 2) ao arquivamento do processo; ou 3) ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra primeiro; (art. 6º, 3, LADA e Anexo IV); e

- a legislação brasileira não distingue a natureza do documento ou da informação, se administrativo ou não, ao passo que a portuguesa apenas autoriza o acesso ao documento administrativo (art. 3º, LADA e Anexo IV).

Conforme se depreende do Anexo IV, percebe-se que a legislação portuguesa, apesar de restringir o acesso tão somente ao documento administrativo, em contrapartida prevê mais hipóteses de acesso aos documentos preparatórios, em oposição à legislação brasileira que prevê tão somente uma hipótese de acesso, mas não limita esse acesso quanto à natureza do documento, como se procura ilustrar na figura seguinte.

Figura 2: Comparativo do Brasil e de Portugal, conforme possibilidades legais de acesso aos documentos preparatórios



Fontes: LAI e LADA

## 2.2 Órgãos de garantia das leis de acesso em Portugal e no Brasil

Além de conhecer e evidenciar, numa perspectiva comparativa, o modo como os quadros normativos que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública de Portugal e do Brasil, pressupõem e asseguram a transparência, no presente estudo verificar-se-á a autonomia dos órgãos de garantia de Portugal – CADA e do Brasil - CGU. Deveras, o estudo da transparência, inclusive no seu aspecto passivo, impõe-se a verificação da autonomia dos órgãos de garantia nos processos de acesso à informação.

Nesse sentido, verifica-se, conforme acima visto, pelos padrões internacionais a imprescindibilidade da previsão do direito de apelação a um órgão independente que esteja disponível para o exame de decisões tomadas pelos órgãos públicos. Ou seja, a ausência de um órgão garantidor da lei de acesso implica em dizer que, de facto, não há um direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, mas um mero direito de petição de acesso à informação pública.

Caso seja verificado que o órgão de garantia não possui autonomia, muitas informações, como por exemplo as que revelam corrupção ou incompetência, podem jamais ser divulgadas, e a transparência restará prejudicada, bem como o controle social.

No entanto, embora os padrões internacionais orientem claramente que o exame seja realizado por órgãos autônomos ou independentes, não são tão claros quanto à natureza desse exame e, em particular, se o exame por um órgão de supervisão independente exclusivo (como uma comissão de informação, ouvidoria ou comissão de direitos humanos) é necessário ou se basta o exame pelos tribunais (que em muitos países são o órgão natural de supervisão dos atos do governo, como no caso do Brasil).

Importante anotar que não existe consenso na doutrina sobre a diferença entre os conceitos autonomia e independência institucional (Fonseca, 2020), porém a já citada Declaração Conjunta da ONU, OEA e OSCE no ano de 2004 (Anexo I), aponta para um direito de apelação contra denegação de divulgação de informações perante um órgão independente com plenos poderes para investigar e solucionar tais reclamações.

Por outro lado, também a já citada Lei Modelo da OEA (Anexo III), conforme segunda versão do ano de 2020, com mais pormenores, estabelece a possibilidade de um recurso interno, perante a autoridade pública (artigo 50) e recurso externo ao órgão garante (artigo 51), bem

como a possibilidade de revisão judicial (artigo 53). E, no que se refere ao órgão garante, propõe-se como características (artigo 56) que: tenha personalidade jurídica própria, seja criado por lei, autônomo e independente, com capacidade para decidir sobre a execução do seu orçamento, especializado e imparcial, e, por fim, dotado de capacidade punitiva, no âmbito de suas competências.

É verdade que quanto maior o grau de efetividade de um procedimento administrativo, menor a necessidade de intervenção dos tribunais, os quais, nos países comparados já dão sinais de exaustão, gerando a inevitável morosidade.

É lamentável, mas verifica-se na prática que, especificamente sobre os pedidos de acesso à informação, por vezes, pessoas más intencionadas se aproveitam da lentidão da decisão definitiva perante o judiciário.

Perlingeiro, R. Díaz, I & Liani, M. (2016) informam que na América Latina, há quatro exemplos de órgãos de garantia que apresentam uma independência efetiva assegurada por prerrogativas previstas em lei: no México o Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Arts. 8, III e IV, 30, 37-42); no Chile o Conselho de Transparência (*Ley sobre acceso a la información pública*. Arts. 31-44.) nas Honduras o Instituto de Comissários (*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Arts. 8-11) e em El Salvador o Instituto de Acesso à Informação Pública (*Ley de acceso a la información pública*. Arts. 51-60).

No contexto da Europa, a Directiva 2003/4/CE<sup>7</sup>, no seu artigo 6º disciplina o pedido de reexame ou recurso administrativo perante autoridade independente, bem como a possibilidade do acesso ao poder judiciário ou outra autoridade independente, a saber:

Artigo 6º - Acesso à justiça – 1. Os Estados-Membros devem garantir que qualquer requerente [...] tenha acesso a um processo pelo qual os atos ou omissões da autoridade pública em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei. [...] 2. Além do recurso previsto no n.º 1, os Estados-Membros devem garantir que o requerente tenha direito a um recurso [...], junto de um tribunal ou de outro organismo independente e imparcial estabelecido por lei, cujas decisões possam ser definitivas. 3. As decisões definitivas ao abrigo do n.º 2 serão vinculativas para a autoridade pública que detenha a informação. A fundamentação será por escrito, pelo menos sempre que o acesso à informação for recusado ao abrigo do presente artigo.

---

<sup>7</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=HU>

Assim, com fundamento em recomendação internacional, adotar-se-á neste estudo, como critério de verificação do contributo à transparência dos órgãos de garantia comparados: se o órgão recebe da lei a garantia de decidir sobre a execução do seu orçamento e se suas decisões são vinculativas para a autoridade pública que detenha a informação.

Nesse sentido, dispõe a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Nações Unidas, 2003), adotada em sua integralidade por meio do Decreto do Presidente da República n.º 97/2007 em Portugal e por meio do Decreto n.º 5.687/2006, no Brasil.

### **2.2.1 CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos**

O órgão de garantia de acesso aos documentos administrativos em Portugal denomina-se Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos – CADA e tem previsão no art. 28º, 1, LADA, o qual lhe indica possuir a natureza de “entidade administrativa independente”, com funcionamento junto à Assembleia da República e tem o objetivo de zelar pelo cumprimento da LADA - competência para apreciar as queixas apresentadas contra o indeferimento, total ou parcial, dos pedidos de acesso (art. 16º, LADA) e emitir parecer sobre a aplicação da referida lei de acesso (artigo 30º, f, LADA).

Sobre as entidades administrativas independentes, como o próprio nome indica, "não devem obediência a ninguém no desempenho das suas funções administrativas" (Amaral, 1994, p. 300), ou seja, constituem-se em entidades que não estão subordinadas ao poder executivo, nem constituem prolongamentos dos demais poderes, sendo dotadas de poderes que lhes permitem exercer de forma autônoma uma função<sup>8</sup>.

Destacam-se algumas características das entidades administrativas independentes: a maioria dos seus membros, em regra eleita pela Assembleia da República e aqueles que tenham sido nomeados pelo governo, não o representam e nem estão sujeitos às suas instruções. Todos os seus representantes são inamovíveis e os pareceres, recomendações ou diretivas destas autoridades possuem, em regra, efeito vinculativo (Dias, 2001).

No que se refere à CADA, contudo, não se encontra na legislação (LADA) qualquer referência que seus pareceres possuem efeito vinculativo. E, no que se refere à autonomia ou

---

<sup>8</sup> Catherine Teitgen-Colly, "Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution", in: Claude--Albert Colliard/Gérard Timsit (dir.), *Les Autorités Administratives Indépendantes*, Presses Universitaires de France, 1988, p.24

independência orçamentária, a mesma integra o orçamento da Assembleia da República, conforme art. 28º, 2, LADA, ou seja, efetivamente não se verifica autonomia à CADA. De facto, especialmente no que se refere ao orçamento, submetida ao orçamento determinado pelo parlamento, este pode potencialmente condicionar a liberdade de ação da comissão, juntamente com o dever que tem de lhe apresentar relatórios anuais, nos termos do art. 30º, 1, g, LADA.

Já em relação aos seus membros, a CADA é composta por (art.29º): a) um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que o preside; b) duas personalidades de integridade e mérito reconhecidos, eleitas pela Assembleia da República segundo o método da média mais alta de Hondt; 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 Regionais; f) uma personalidade designada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses; g) um advogado designado pela Ordem dos Advogados; e h) um membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Percebe-se que, além do argumento formal, uma vez que o legislador expressamente constituiu a CADA como uma “entidade administrativa independente” (artigo 28º, LADA), sua composição apresenta-se diversificada, cumprindo seus membros mandatos, cujas competências apontam para a sua independência e composição técnica, visto que apenas dois dos seus membros são designados pelo governo (artigo 19º, nº 1, d, LADA), não atuando, no entanto, como seus representantes. Ademais, verifica-se que a CADA possui autorização legal de impor penalidades (art. 40, 2, LADA).

### **2.2.2 CGU - Controladoria-Geral da União**

O órgão de garantia do Brasil atua como uma das instâncias recursais da LAI, no âmbito do Poder Executivo Federal, podendo ser acionada pelo cidadão após a apresentação de até dois recursos internos ao órgão ou entidade que negou o acesso à informação solicitada – o primeiro à autoridade superior àquela que tomou a decisão (art.15, LAI) e o segundo à autoridade máxima do órgão ou à CGU (art. 16, LAI e parágrafo único do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012). Desta forma, frustrado o direito de acesso à informação no órgão originalmente demandado, o cidadão pode apelar à CGU. Ademais, nos termos do artigo 22 do Decreto n.º

7.724/2012, também é possível apresentar recurso à CGU em casos de omissão de resposta por parte do órgão ou entidade no qual o requerimento teve origem.

No Brasil, a LAI, no seu artigo 9º, assegura a criação de um serviço de informação ao cidadão nos órgãos e entidades públicas, também conhecido como e-SIC. Este serviço promove e viabiliza o direito de acesso à informação por meio de TICs.

Sobre o e-SIC:

(...) por meio de canais de contato com o cidadão, que podem ser presenciais (todos os órgãos devem fornecer esse atendimento) e eletrônicos. O sistema eletrônico se chama *E-sic* e permite a solicitação de informação, acompanhamento de prazo e recebimento de respostas. É um canal inovador e de fácil acesso, sem custo para o usuário, que evita filas ou deslocamentos. Além disso, o sistema único do governo federal permite que o Órgão Responsável pela fiscalização da Lei, a Controladoria-Geral da União, acompanhe o cumprimento da LAI e gere relatórios estatísticos e gerenciais (Calsing e Santos, 2017, p. 124).

Compete, assim, à CGU garantir a aplicação da LAI, gerenciando os pedidos de informação por meio do e-SIC, no qual o requerimento de acesso é formulado, bem como sua resposta e eventual interposição de recursos. Nesse sentido, no Brasil, em âmbito federal, diferentemente de Portugal, há sistema eletrônico de controle do processo de acesso à informação, neste ponto concedendo-lhe maior transparência.

Aponta-se o estudo de Michener *et al* (2018), a importância de canais para que o interessado se comunique com a administração pública, especificamente em relação à transparência passiva. Para o mencionado autor, quando há oferta canais específicos de pedidos de acesso, a chance de obter resposta é muito mais alta. Assim, tem-se que:

Os resultados sugerem que, para os pedidos enviados por um canal designado, a probabilidade de obter uma resposta é 114% maior [...] em comparação a um canal não designado e para aqueles enviados por meio de uma plataforma específica de AI [acesso à informação], ela é 258% maior. (Michener *et al.*, 2018, p. 621-622).

Ademais a CGU além da função de garantir o cumprimento da LAI, desempenha também funções atinentes à ouvidoria, corregedoria, controle interno e prevenção e combate à corrupção no âmbito da administração pública federal. Ou seja, trata-se de órgão escolhido para efetivar o direito de acesso à informação no âmbito do poder executivo federal e monitorar e implementar ações de enfrentamento da corrupção. Diferentemente da CADA, que possui exclusividade e especialidade definida por meio da LADA.

A CGU constitui-se num órgão ministerial do poder executivo federal brasileiro, conforme previsão na Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019 (artigo 19, inciso XVI), ou seja, não se trata de uma entidade com autonomia, ainda que formalmente, visto que compete ao presidente da república indicar e nomear o seu dirigente, ministro de Estado da CGU, tratando-se, portanto, de nomeação política.

Ademais, o orçamento da CGU encontra-se totalmente vinculado ao orçamento-geral da União, ou seja, totalmente vinculado e dependente do poder executivo, conforme Lei de Diretrizes Orçamentária do ano de 2022– artigo 6º da Lei n.º 14.194 de 2021.

Não obstante, a CGU é composta por servidores especializados aprovados em concurso público, de provas e títulos, mas a condução dos trabalhos e orientações do órgão fica a cargo do seu ministro de Estado, como a sua mais alta autoridade. Por fim, a CGU também possui poder de impor penalidades (art. 32 e 33, LAI).

Apresenta-se a seguir Tabela comparativa das principais características da CADA e CGU descritas anteriormente.

Tabela 2: Quadro comparativo das principais características dos órgãos de garantia

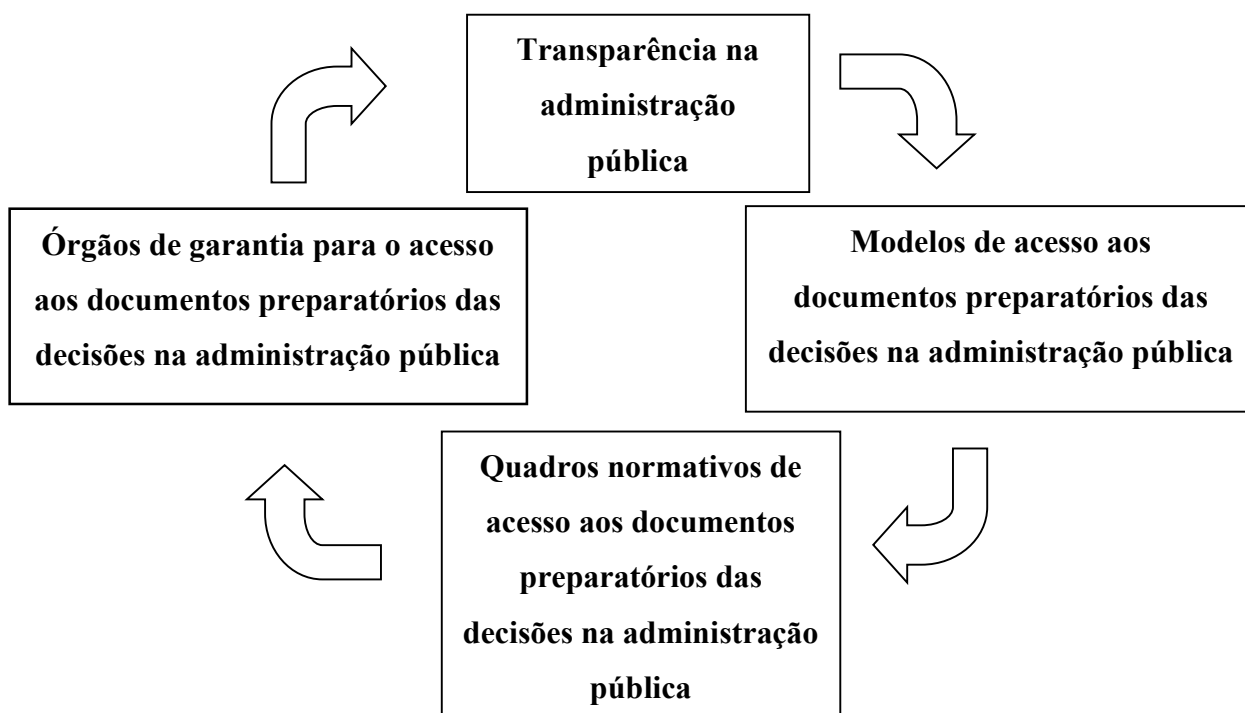
<b>CADA</b>	<b>CGU</b>
Entidade administrativa independente (art.28,1, LADA)	Órgão do executivo federal (criado por meio da Lei 10.683, de 2000)
Funciona junto da Assembleia da República (art. 28, 1, LADA)	Funciona junto do Poder Executivo Federal, cujo ministro é nomeado, de forma política, pelo Presidente da República (art. 84, I, CF)
Competência especializada de zelar pelo cumprimento da LADA e analisar queixas. (art. 30, LADA)	Competência de ouvidoria, corregedoria, controle interno e prevenção e combate à corrupção no âmbito da administração pública federal e de monitorar a aplicação da LAI e analisar recursos (art. 16, LAI e art. 68 Decreto 7.724, de 2012)
Orçamento anual - dotação inscrita no orçamento da Assembleia da República (art. 28, 2, LADA)	Orçamento anual - dotação inscrita no orçamento geral do Poder Executivo Federal – art. 6º da Lei n.º 14.194 de 2021
Composta por membros designados por diferentes órgãos, para mandatos de três anos, renováveis duas vezes (art. 29, 1, 4, 6, LADA)	Autoridade máxima indicada pelo Presidente da República e servidores técnicos concursados
‘Membros da CADA possuem garantias de isenção, independência e inamovíveis. (art. 32, LADA)	Não se aplica
Tem poder de aplicar sanções ou coimas (art. 40, 2, LADA)	Tem poder para aplicar sanções (art. 32 e 33, LAI)
Pareceres não vinculativos, mas orientativos (Anexo V)	Pareceres não vinculativos, mas orientativos (Anexo V)

Fonte: LADA, CF/88, Lei 10.683, de 2003, Decreto 7.724, de 2012 e LAI

### 3. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA

#### 3.1 Modelo de Análise

O modelo de análise do presente estudo auxilia no enquadramento do estudo da transparência na administração pública, por meio dos modelos de acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, conforme quadros normativos e órgãos de garantia de ambos os países comparados. Abaixo apresenta-se o esquema do modelo de análise, bem como sua breve explicação, conforme o presente trabalho percorreu.



#### Breve explicação do Modelo de Análise:

Optou-se pelo modelo de análise no formato espiral para demonstrar o percurso que a pesquisa se desenvolveu na verificação da transparência, cujo fundamento advém da democracia e do desenvolvimento da administração pública, nos processos de acesso às informações da administração pública, no que se refere aos documentos preparatórios, conforme modelos normativos e órgãos de garantia dos países comparados.

O conceito de transparência trabalhado pode ser entendido como a qualidade daquilo que é claro, límpido, translúcido, que por ele pode ser visto ou revelado. Assim, foi realizada a análise do contributo à transparência das legislações comparadas sob a lógica de que, quanto mais aberta ao controlo e à participação social, maior será sua capacidade para alcançar resultados adequados e inibir ineficiências, incluindo riscos de corrupção (Corrêa, 2017; Ribeiro & Machado, 2019).

Apesar dos países comparados possuírem bases fundamentadas nos valores da democracia, possuem diferentes legislações na regulação do direito de acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, facto este que impulsionou o presente trabalho para a busca do conhecimento sobre se as legislações comparadas dos dois países asseguram a transparência.

Deveras, não basta que a lei pressuponha a transparência, é necessário verificar se a transparência é assegurada quando da aplicação da lei de acesso, atendendo critérios adotados por organismos internacionais que consideram a transparência como um direito humano fundamental.

Ademais, verificou-se em que medida os órgãos de garantia das leis de acesso em ambos os países garantem a transparência. Esta perspectiva comparada assume-se também como contributo para a reflexão sobre a temática dos mecanismos de garantia de transparência na gestão pública e pertinência de eventuais alterações legislativas, especialmente no âmbito dos países comparados.

Por todo o exposto, o presente estudo pretende contribuir para o controlo social da administração pública por meio da transparência, especialmente por intermédio dos pedidos de acesso à informação dos documentos preparatórios das decisões da administração pública.

### **3.2 Opções e abordagens metodológicas**

A presente investigação traduz um estudo comparado, que “consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças” (Fachin, 2005, p.40).

Foi assumida uma abordagem qualitativa, que “utiliza coleta de dados sem medição numérica para descobrir ou aperfeiçoar questões de pesquisa e pode ou não provar hipóteses em seu processo de interpretação” (Sampieri & Collado & Lucio, 2006, p. 5).

O tipo de pesquisa realizado foi assumidamente de caráter exploratório. Partindo do levantamento bibliográfico, que nos parece adequado relativamente à questão da transparência pública como requisito fundamental à democracia e à boa governança, como é reconhecido por autores e entidades como OCDE (2003), Hood & Heald (2006), Weiss & Steiner (2006), Jashari & Pepaj (2018) e Erkkilä (2020), entre outros; assim, para se obter o conhecimento de alguns traços caracterizadores do modo como Portugal e o Brasil pressupõe e garantem a transparência pública, foram considerados como indicadores de análise os parâmetros da Tabela 3, a seguir.

<b>Tabela 3 – Parâmetros de transparência e sua sustentação</b>			
<b>Parâmetros</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Sustentação no Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (Anexo II)</b>	<b>Sustentação na Lei Modelo 2.0 da OEA (Anexo III)</b>
<b>Exposição das exceções à divulgação</b>	A norma prevê de forma clara e precisa o regime de exceções.	Artigo 4º (1 e 2) do Regulamento prevê as hipóteses em que as instituições recusarão o acesso aos documentos, caso a divulgação possa prejudicar determinados interesses e direitos elencados. As hipóteses de recusa são: segurança pública, defesa e questões militares, relações internacionais, política financeira, vida privada, interesses comerciais, processos judiciais e actividades de inspeção, inquérito e auditoria.	Item 41 da Lei Modelo prevê que a autoridade pública pode rejeitar o acesso à informação unicamente em circunstâncias que forem legítimas e necessárias em uma sociedade democrática, conforme padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano. São elencadas as seguintes hipóteses: direito à privacidade, interesses comerciais e econômicos, patentes, direitos autorais e segredos comerciais, dados pessoais, segurança pública, defesa nacional, futura provisão de assessoramento nas autoridades públicas e entre elas, elaboração de políticas públicas, relações internacionais, investigação criminal, exames e auditorias.
<b>Previsão de testes de interesse público</b>	A norma prevê que não haverá divulgação se o dano causado ao interesse protegido seja maior que o interesse público de obter acesso à informação.	Artigo 4º (2 e 3) do Regulamento prevê a aplicação de testes de interesse público, ou seja, a hipótese de exceção à divulgação prevista em lei pode ser superada frente ao interesse público que se mostre superior.	Item 44 da Lei Modelo prevê que nenhuma autoridade pública pode negar o acesso, conforme exceções do artigo 41 (elencadas no campo anterior), salvo se o dano causado protegido seja maior que o interesse público de obter acesso à informação.
<b>Previsão de recurso a órgãos autônomos</b>	A norma prevê a interposição de recurso perante órgão autônomo que analisará	Artigo 8º do Regulamento prevê que no caso de recusa, total ou parcial, ao acesso a instituição deve	Itens 54 ao 62 da Lei Modelo prevê a criação da Comissão de Informação que, entre outras características, deve

	o indeferimento do acesso à informação.	informar ao requerente as vias de recursos possíveis, que podem ser a interposição de recurso judicial e/ou a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu.	ter autonomia de orçamento e de decisão para cumprir suas funções. Prevê também quem pode ser nomeado comissionário (56), prazo de mandato e renovação (59) e hipóteses em que se pode destituir ou suspender o comissionário (60). Por fim, prevê as faculdades, atribuições (61) e deveres (62) da Comissão.
<b>Divulgação parcial da informação (cláusula de separação)</b>	A norma prevê a possibilidade de divulgação parcial da informação, extraindo a parte sigilosa.	Artigo 4º (6) do Regulamento prevê a divulgação quando apenas algumas partes do documento solicitado for abrangido por qualquer das hipóteses de exceção à divulgação, ou seja, as partes restantes do documento podem ser divulgadas.	Item 42 da Lei Modelo prevê que, nas circunstâncias em que toda a informação contida no documento não estiver isenta de divulgação, pode ser feita uma versão do documento que se risque ou cubra as partes sujeitas à exceção à divulgação.

Fonte: elaboração própria segundo dados do Regulamento (CE) nº 1049/2001 e Lei Modelo 2.0 da OEA

Nesse sentido, tendo em consideração os objetivos específicos estabelecidos e a metodologia adequada para a recolha de elementos, tendo em vista sua exploração, compreendeu-se em relação ao primeiro objetivo específico o levantamento e a análise comparativa, por meio da análise de conteúdo, das semelhanças e diferenças, bem como potencialidades e fragilidades das legislações de acesso à informação de Portugal e do Brasil, especificamente dos documentos preparatórios das decisões da administração pública. Em concreto, as leis comparadas foram a LADA de Portugal (Lei n.º 26/2016) e a LAI do Brasil (Lei n.º 12.527/2011).

Relativamente ao segundo objetivo específico, o trabalho de campo realizado compreendeu na pesquisa documental e na análise, conforme o método de análise de conteúdo, das citadas legislações e de pareceres de cada um dos órgãos de garantia comparados. Ademais, foram analisados elementos de estatísticas extraídos do sitio da internet da CADA e CGU publicamente disponibilizados: [www.cada.pt](http://www.cada.pt), para Portugal e [www.gov.br/acessoainformacao/pt-br](http://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br), para o Brasil, conforme melhor se indica nas Tabelas 4 e 5. A análise de conteúdo dos pareceres foi realizada entre março de junho do ano de 2021.

Os critérios de análise dos pareceres foram os cinco mais recentes e que incluíssem os parâmetros da Tabela 3 (item 4.3). A análise dos quadros normativos de cada país foi feita conforme parâmetros identificados na Tabela 3 (item 4.1).

No que se refere ao terceiro objetivo específico, foram realizadas entrevistas, na forma semiestruturada, com oito informantes qualificados – jornalistas, políticos e gestores dos órgãos de garantia de ambos os países comparados e que tenham bom conhecimento do problema (Quivy & Campenhoudt, 1998), a saber:

1) um gestor da CADA e um gestor da CGU, que trabalham com as leis de acesso por meio dos respetivos órgãos de garantia;

2) um jornalista de Portugal e outro do Brasil, na qualidade de titulares de funções que divulgam informações à sociedade sobre eventuais decisões da administração pública e trabalham por meio de pedidos de acesso à informação. Em ambos os casos o critério de seleção dos jornalistas foi o fato de terem trabalhos publicados relativamente às temáticas da transparência, da integridade, da fraude e da corrupção, particularmente na gestão pública.

3) dois parlamentares portugueses e dois parlamentares brasileiros, os quais dentre suas funções fiscalizam o Poder Executivo, por meio do exercício de suas funções legislativas. O critério de escolha dos parlamentares procurou o conhecimento de perspectivas políticas distintas. No caso de Portugal, um deputado de cada um dos partidos habitualmente presentes no governo (um do PSD e outro do PS) e no caso do Brasil, o deputado escolhido foi relator da LAI na Câmara dos Deputados, integrante do PT, já o senador escolhido foi Presidente da República do Brasil, integrante do PTB.

As entrevistas possuem uma natureza semiestruturada, foram realizadas com recurso a um guião (item 4.4, Anexo V) em torno de tópicos considerados adequados ao objetivo da pesquisa, designadamente questões afetas ao pressuposto e à garantia da transparência - objetivos específicos 2 e 3. As entrevistas realizadas estão transcritas no Anexo V, conforme guião, e a correspondente análise no citado item 4.4.

A opção pela utilização das entrevistas semiestruturadas permitiu alcançar informações potencialmente mais abrangentes e ricas, a partir da perceção de quem trabalha mais diretamente e conhece melhor essas questões (Manzini, 2004).

Observa-se, outrossim, que as entrevistas presenciais em Portugal foram realizadas no decorrer dos meses de janeiro/julho de 2019 e janeiro de 2020 para rentabilizar a estadia da pesquisadora em Portugal, em razão das aulas do mestrado. Contudo, infelizmente com a decretação da pandemia do novo coronavírus, Covid 19, só foi possível realizar as entrevistas

com os residentes no Brasil no decorrer do ano de 2021 e por via *online*, impedindo que se retomasse algum contato presencial, especialmente com os entrevistados que residem em Portugal.

### **3.3 Parâmetros e procedimentos na análise do tratamento de dados**

Tratando-se este estudo de uma pesquisa essencialmente qualitativa, a análise do tratamento dos dados foi feita por meio do método da análise de conteúdo e segundo critérios metodologicamente adequados a esta tipologia de análise. Ensina Bardin (1977, p. 42), o conceito de análise de conteúdo: “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

A análise documental consistiu em “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (Chaumier, 1974 *apud* Bardin, 1977, p.45).

Foram considerados adequados os parâmetros de transparência assumidos pelos organismos internacionais de que fazem parte os dois países objetos deste estudo e já referenciados no item 1.3, quais sejam: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, para o caso de Portugal e OEA, para o caso do Brasil.

Com relação à Portugal, a referência que se utilizará para a análise da transparência da legislação portuguesa consiste nas disposições do Regulamento (CE) n.º1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho (Anexo II), relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, que em seu considerando (1) explicita a consagração pelo Tratado da União Europeia da noção de abertura, ou seja, da criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

No que se refere ao Brasil, a referência que se utilizará será a adoção dos critérios estabelecidos pela “Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública” da OEA, organização que o Brasil integra desde o ano de 1948, cuja primeira versão da referida Lei

Modelo foi apresentada no ano de 2010 e a segunda no ano de 2020 (OEA, 2010 e 2020), mas para fins da presente análise utilizar-se-á a versão mais recente, conhecida como Lei Modelo 2.0 (Anexo III).

## 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise de conteúdo foi realizada da seguinte forma, dividida em dois grandes eixos, para facilitar o entendimento:

- a) Análise de conteúdo das legislações comparadas, inclusive sobre os documentos preparatórios e os respectivos órgãos de garantia e análise de conteúdo dos pareceres emitidos pelos respectivos órgãos de garantia, conforme parâmetros de transparência Tabela 3 e Anexo VI;
- b) Análise de conteúdo das entrevistas realizadas com informantes qualificados (Anexo V).

### 4.1 Análise de conteúdo das legislações comparadas, conforme parâmetros de transparência indicados na Tabela 3

Percebe-se do Anexo VI, de um modo geral, a presença dos parâmetros de transparência internacionais eleitos neste trabalho em ambas as legislações comparadas (LADA e LAI). Nesse sentido, passa-se à análise mais pormenorizada de cada parâmetro eleito:

**a) Exposição das exceções à divulgação** – a norma prevê de forma clara e precisa o regime de exceções.

O primeiro critério de transparência adotado é ressaltado pelos organismos internacionais (Right2Info, 2021; *Tshwane Principles*, 2013) como importante fator de garantia da transparência nas legislações de acesso, ou seja, exige-se que as previsões de exceções ou restrições de acesso à informação sejam proporcionais, necessárias e estejam expressamente previstas na legislação.

Verifica-se do Anexo VI que ambas as legislações comparadas adotam esse critério, prevendo expressamente exceções à divulgação, conforme artigo 6º, LADA e Capítulo IV da LAI.

No que se refere à LADA, percebe-se que estão previstas exceções à divulgação dispostas de forma genérica e vaga, conforme redação do seu art.6º, 1, LADA, ou seja, não se encontram dispostas de forma clara e precisa, como recomendado especialmente pelo Regulamento Europeu. Embora referida lei de acesso liste algumas hipóteses coerentes com os padrões internacionais (direito autoral, documento preparatório, auditoria, inspeções e inquéritos, segredo comercial, dados pessoais), conforme art.6º, 2 ao 9, LADA os conceitos são apresentados um tanto vagos e imprecisos que podem dificultar o acesso à informação. Destaca-se como exemplo a própria ausência do conceito de “documento administrativo” (art. 3º, LADA).

No que se refere à LAI, igualmente, de forma geral, elencam-se as hipóteses de exceções, mas não se observa as recomendações da Lei Modelo quanto à estipulação e definição, ou seja, clareza e especificidade, de eventual dano significativo ao interesse público, bem como à supremacia do interesse público (os chamados teste de dano e de interesse público), considerando exceção, por exemplo, as informações que possam “oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País” (art.23, IV, LAI).

Assim, tem-se que ambas as legislações comparadas observam de forma geral a estipulação de exceções, porém possuem limitações que não observam a estipulação e definição, ou seja, clareza e especificidade das exceções, fato este que pode ocasionar abusos na aplicação das mesmas e, assim, prejudicar o acesso à informação, ou seja, a transparência.

**b) Teste de interesse público** (*public interest test*) – consiste no ônus que o agente público tem de avaliar, no caso concreto, qual interesse deve prevalecer, explica-se: mesmo diante de uma hipótese de exceção à divulgação, esta não mais se sustentará, caso haja interesse público geral que se sobreponha à hipótese de exceção. O Estado deve avaliar os interesses envolvidos e decidir (ou não), pela divulgação (ou não), caso verificado que há (ou não) interesse público superior que imponha a divulgação. O ônus de demonstrar que a informação está amparada pelo sistema de exceções deve recair sobre a autoridade pública que denegar o acesso à mesma.

A LADA prevê a aplicação do teste de interesse público, mas tão somente para as informações ambientais, conforme Secção II, art. 18º, item 4, “c” (i, ii, iii, iv, v, vi e vii), LADA, que prevê hipóteses em que o interesse a ser protegido é superior ao da sua divulgação. E no item 5, do mesmo artigo, impõe-se sobre algumas das hipóteses de exceções referidas no item 4 (i, iv, vi e vii) o teste de interesse público diante da supremacia do interesse público à

divulgação da informação, quando, por exemplo, o pedido incidir sobre informação relativa a emissões para o ambiente.

A LAI também prevê a aplicação do teste de interesse público, mas tão somente para as informações pessoais, conforme Seção V, ou seja, para a proteção do interesse público e geral preponderante não há necessidade de consentimento expresso da pessoa para a divulgação de informação pessoal, nos termos do §3º, inciso V do art. 31, LAI.

Dessa forma, verifica-se que ambas as legislações comparadas trazem dispositivos análogos ao teste do interesse público, mas com limitações de alcance não propostos pelos organismos internacionais, fato este que também pode prejudicar o acesso à informação. Deveras, não se pode olvidar o peso adicional que o teste de interesse representaria fosse expressamente previsto sobre todas (e não apenas algumas) as hipóteses de exceções de ambas as legislações comparadas. A previsão do teste de interesse público na norma de acesso fortalece o diálogo da administração com o indivíduo, na medida em que o gestor público haverá de justificar o peso da exceção frente ao interesse público de se obter a informação.

**c) Recurso a órgão autônomo** - a norma prevê a interposição de recurso perante órgão autônomo que analisará o indeferimento do acesso à informação.

Na análise deste parâmetro não serão abordados aspectos específicos da autonomia ou independência dos órgãos de garantia das leis de acesso. Essa análise será realizada no item 4.2 abaixo.

Para fins de caracterização deste parâmetro, verificar-se-á tão somente a previsão nas legislações analisadas de recurso perante órgão autônomo, ou seja, direito recursal que estará sob a análise de órgão que não integra as estruturas administrativas do órgão que analisou e indeferiu o pedido de acesso. A LADA prevê a hipótese de apresentação de recurso (queixa) a um órgão autônomo – CADA – nas circunstâncias de indeferimento, total ou parcial, do pedido de acesso à informação, conforme art.16º, LADA. E a LAI também prevê a hipótese de recurso a um órgão autônomo - CGU - nas circunstâncias de indeferimento, total ou parcial, do pedido de acesso à informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, conforme disposto igualmente no seu art. 16, LAI.

Assim, verifica-se, de forma geral, nas legislações comparadas a presença deste parâmetro de transparência eleito.

**d) Divulgação parcial da informação** - a norma prevê a possibilidade de divulgação parcial da informação, extraindo a parte sigilosa, quando o documento ou suporte da informação, contém informações públicas e sigilosas.

Especificamente esse parâmetro, que se refere ao direito à divulgação parcial da informação, apresenta-se completamente atendido, sem limitações, segundo as orientações internacionais por ambas as legislações comparadas (art. 6º, 8, LADA e art. 7º, §2º, LAI), não havendo qualquer observação ou ressalva a ser apontada.

Pelo exposto, pode-se concluir que, apesar das leis comparadas irem ao encontro, ou seja, pressuporem a transparência, tendo em vista que apresentam, de forma geral, todos os parâmetros eleitos segundo organismos internacionais, ambas as leis possuem limitações nas suas próprias configurações, limitações essas que podem ocasionar abusos na sua aplicação, como por exemplo, das exceções e, assim, prejudicar o acesso à informação – transparência.

Especificamente no que se refere aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, o sigilo dos mesmos constitui em verdadeira restrição especial de acesso, ou seja, não se trata propriamente de uma hipótese de sigilo legal, posto que a restrição de acesso é temporária e, ainda, pode haver relativa discricionariedade na análise do seu acesso.

O parâmetro de transparência referente à aplicação do teste de interesse público pode ser aplicado na análise dos documentos preparatórios, embora ambas as legislações comparadas não a prevejam expressamente, os respectivos órgãos de garantia veem aplicando, conforme se observa das análises dos pareceres da CADA (Tabela 6) e da CGU (Tabela 7).

Sobre a aplicação dos parâmetros de recurso a órgão autônomo e divulgação parcial da informação, os mesmos também se aplicam ao tratamento dos documentos preparatórios, tendo em vista que no caso de negativa de acesso ao documento preparatório pode-se apresentar recurso ao órgão de garantia para conceder parte da informação pública contida no documento preparatório, ainda sob restrição temporária de acesso.

#### **4.2. Análise da autonomia dos órgãos de garantia comparados – CADA e CGU**

Como visto no item 2.2, onde identificamos e descrevemos os órgãos de garantia de acesso às informações de Portugal e do Brasil, há recomendação internacional para que o órgão de garantia receba da lei a devida proteção contra ingerência política, garantida a independência, inclusive na questão orçamentária, para que possa exercer suas funções com

independência. Assim, serão adotados como critério de verificação do contributo à transparência dos órgãos de garantia comparados: se o órgão recebe da lei a garantia de decidir sobre a execução do seu orçamento e se suas decisões são vinculativas para a autoridade pública que detenha a informação.

Deveras, torna-se essencial a verificação em que medida os órgãos de garantia das leis de acesso aos documentos administrativos em ambos os países garantem a transparência. Para tanto, serão analisadas as principais características de cada um dos órgãos de garantia em estudo.

Das informações constantes da Tabela 2 percebe-se que, tanto a CADA como a CGU, não possuem independência orçamentária, posto que ambos orçamentos estão vinculados aos respectivos órgãos legislativos e executivo (art. 28, 2, LADA e art. 6º da Lei n.º 14.194 de 2021). E seus pareceres não possuem efeito vinculativo, ou seja, tratam-se de mera orientação especializada aos demais órgãos (Anexo V).

Não obstante, considera-se que ambos os órgãos têm personalidade jurídica própria, posto que foram criados por lei, com aparente autonomia, independência e especializados, e aparente imparcialidade nas suas decisões e capacidade punitiva, no âmbito de suas competências.

Ademais, importante frisar que tanto a CADA como a CGU em seus pareceres são, de forma geral e maioritária, favoráveis à disponibilização da informação e que os órgãos administrativos tendem a seguir suas orientações. Nesse sentido, depreende-se a análise dos Relatórios de Atividades da CADA, disponíveis no site da entidade: <https://www.cada.pt/relatorios-de-atividade>, conforme Tabela 4.

A CADA - como órgão de garantia da LADA - compete-lhe, essencialmente, apreciar por meio de parecer as queixas apresentadas após a recusa da concessão da informação, bem como emitir parecer sobre a aplicação da referida lei de acesso (artigo 30º, f, LADA). Ou seja, a CADA representa a primeira instância recursal que analisará o pedido de acesso negado, total ou parcialmente. Conforme se verifica da Tabela abaixo, a CADA no ano de 2019 emitiu 366 pareceres, sendo que 280 foram referentes a análise de queixas apresentadas (artigo 16º, LADA), as quais foram julgadas, em sua maioria – 86,43% - favoráveis ao acesso à informação.

Tabela 4: Quadro resumo do quantitativo de pareceres emitidos pela CADA e acesso concedido nos anos de 2018 a 2020

Ano	Total de Pareceres	Apreciação de Queixas	Pronunciamento da CADA Favorável à abertura da informação
2020	337	283	89,5%
2019	366	280	86,43%
2018	556	373	83,94%

Fonte: Pareceres da CADA extraídos do site da internet - <https://www.cada.pt/relatorios-de-atividade> (consultados no dia 27 de outubro de 2021).

No que se refere à CGU, verifica-se das informações disponibilizadas no painel de informações gerenciais sobre a LAI: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>, que o percentual de pronunciamento é, em sua maioria, pela concessão do acesso aos pedidos formulados. Verifica-se da Tabela abaixo que dos 17.221 recursos apresentados no ano de 2019, por meio do SIC, a CGU como instância recursal de terceiro grau apreciou 1.803 recursos, tendo concedido o acesso à informação na sua maioria, ou seja, em mais de 50% dos recursos analisados.

Tabela 5: Quadro resumo do quantitativo dos recursos apreciados pela CGU e acesso concedido nos anos de 2018 a 2020

Ano	Total de Recursos	Apreciação pela CGU	Pronunciamento da CGU Favorável à abertura da informação
2020	17.503	1.768	43,72%
2019	17.221	1.803	50,86%
2018	16.615	1.587	48,96%

Fonte: Pareceres da CGU extraídos do site da internet - <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> (consultados no dia 27 de outubro de 2021)

Importante mencionar que a eventual diferença de percentual relativo à análise favorável à abertura de informação cujos valores apresentam-se inferiores em relação à CGU, se comparados em relação à CADA, pode-se explicar pelo facto do recurso dirigido à CGU

acontecer somente após a análise de instâncias recursais internas do órgão, diferentemente da CADA, cujo recurso acontece tão logo o pedido de acesso à informação é negado, em primeira instância<sup>9</sup>.

### 4.3. Análise de conteúdo dos pareceres dos órgãos de garantia segundo parâmetros de transparência

Após a análise das legislações comparadas (LADA e LAI) foram analisados alguns pareceres emitidos pelos respectivos órgãos de garantia (CADA e CGU). Desta forma pretende-se compreender se referidos órgãos de garantia pressupõem a transparência quando da execução dos respectivos quadros normativos, tendo como parâmetros de transparência a Tabela 3.

Tabela 6: análise pareceres CADA com relação aos parâmetros de transparência

Pareceres CADA	Caracterização	Parâmetros de transparência Tabela 3
Parecer 155/2021 ( <a href="#">155.pdf</a> ( <a href="#">cada.pt</a> ))	Trata-se de queixa apresentada por jornalista do “Expresso”, que solicita ao Ministério da Defesa Nacional o acesso ao relatório da auditoria da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) da empreitada do Centro de Apoio Militar Belém (CAM Belém). A CADA ao analisar o sigilo “confidencial”, com base no art. 6º,1, da LADA, considerou o interesse público superior, por se tratar de gasto público, indicando o acesso à informação.	Previsão de testes de interesse público
Parecer 107/2021 ( <a href="#">107.pdf</a> ( <a href="#">cada.pt</a> ))	Analisa-se o indeferimento de acesso em razão de alegada exceção fundamentada no sigilo comercial (art. 6º, 6, LADA). Contudo, não tendo o mesmo sido fundamentado e provado, decidiu-se pelo acesso à informação, nesse sentido: “na ausência de concretas restrições de acesso o solicitado é livremente acessível, sem depender da invocação de um qualquer interesse.” Ou seja, a exceção prevista em lei não se apresenta clara e precisa de forma que não se sustenta ante a ausência de fundamentação da exceção no caso concreto.	Exposição das exceções à divulgação
Parecer 84/2021 ( <a href="#">084.pdf</a> ( <a href="#">cada.pt</a> ))	Decide-se pelo acesso à informação referente à nomeação do procurador português junto da Procuradoria Europeia, por entender que o processo se refere a atos administrativos e não políticos e, por isso, deve ser dado o acesso. Sobre a distinção dos atos políticos e administrativos a CADA assim se manifestou: “As dificuldades de distinção entre a função administrativa e a política reside fundamentalmente na circunstância de	Exposição das exceções à divulgação

<sup>9</sup> Na LAI, diferentemente da LADA, há previsão de recursos internos nos próprios órgãos internos que analisam o pedido de acesso, antes de eventual recurso à CGU. Na LADA, diferentemente, a previsão do primeiro recurso interposto já será apreciado pela CADA.

	ambas se situarem nuclearmente no poder executivo e por se manifestarem tipicamente através de atuações de carácter concreto.” A ausência de definição de documento administrativo, bem como a exclusão do documento político apresentam-se como limitadores à exposição clara e precisa das exceções à divulgação na LADA.	
Parecer 29/2020 ( <a href="#">029.pdf</a> ( <a href="#">cada.pt</a> ))	A decisão pelo acesso à informação considera, no caso, que o interesse público apresenta-se superior a eventual prejuízo de informações pessoais, nesses termos: “tratando-se de procedimentos para exercício de funções públicas, não há que falar em proteção de dados pessoais, devendo poder ser escrutinados os dados respeitantes aos candidatos que foram considerados para essa seleção./ Efetivamente, em situações como esta o princípio do livre acesso prevalece sobre a proteção de dados pessoais, atenta a mínima natureza intrusiva de que se reveste, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 9 da LADA./Não serão, contudo, acessíveis os dados desses documentos irrelevantes para a decisão administrativa de seleção, designadamente os números de identificação civil e fiscal, a morada (se esta não era elemento em consideração), o contacto telefónico, o endereço eletrónico ou dados pessoais de outros terceiros que possam porventura constar nesses documentos, os quais deverão ser expurgados, nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA.” Mais uma situação de aplicação do teste de interesse público pela CADA em hipótese não prevista expressamente na LADA, bem como a aplicação do parâmetro de divulgação parcial da informação pública.	Previsão de testes de interesse público  Divulgação parcial da informação
Parecer 464/2015 ( <a href="#">Microsoft Word</a> - <a href="#">464.docx</a> ( <a href="#">cada.pt</a> ))	Interpreta-se como poder discricionário o deferimento do acesso ao documento preparatório, conforme previsto no n.º 3 do artigo 6.º da LADA: O acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos <u>pode</u> ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração” (sublinhado nosso). Quer dizer: quando o pedido incidir sobre o acesso a documentos preparatórios de uma decisão ou quando o procedimento estiver ainda em curso, o adiamento do acesso é uma possibilidade aberta pela lei, mas o seu uso não é, obviamente, obrigatório; e, se essa “moratória” tiver sido (ou vier a ser) utilizada, o acesso deverá ser facultado logo que tenha decorrido um ano sobre a data da elaboração dos documentos e isto mesmo que o procedimento não esteja ainda findo. Trata-se de mais uma forma de aplicação do teste de interesse público no acesso ao documento preparatório, tendo em vista tratar-se de avaliar o interesse em jogo para se decidir sobre a concessão ou não da informação.	Previsão de testes de interesse público

Fonte: pareceres da CADA extraídos do site na internet (Anexo VII)

Tabela 7: análise pareceres CGU com relação aos parâmetros de transparência

Pareceres CGU	Caracterização	Parâmetros de transparência Tabela 3
<p>Processo 23036.003658/20 21-02</p> <p>Parecer 1088/2021</p>	<p>Entende-se que documentos preparatórios podem ter seu acesso negado se comprovada situação de potencial risco ao ato/decisão ao qual eles se relacionam, ou à sociedade. De forma que, para esse argumento ser recepcionado, o órgão deve demonstrar, no caso concreto, qual o risco existente da divulgação antecipada dos processos em pauta. Ademais, que se manifeste em caso de reavaliação da decisão em prol da disponibilização das informações em atendimento ao art. 7º da Lei de Acesso à Informação - LAI, ainda que de forma parcial. Trata-se de aplicação do teste de interesse público no acesso ao documento preparatório, tendo em vista tratar-se de avaliar o interesse em jogo para se decidir sobre a concessão ou não da informação, bem como a necessidade de divulgação parcial da informação pública.</p>	<p>Previsão de testes de interesse público</p> <p>Divulgação parcial da informação</p>
<p>Processo 48003.003627/20 21-51</p> <p>Parecer 842/2021</p>	<p>Trata-se da análise de recurso ao pedido de acesso que se refere a informações preparatórias - informações relativas à apuração de Parcela Variável por Indisponibilidade - PVI - que podem ser utilizadas em tomadas de decisão futuras, dado o caráter continuado das ações de fiscalização para apuração do PVI. A CGU entendeu que se constata a pertinência da justificativa apresentada para negativa de acesso às respostas recebidas pela ANEEL, uma vez que o seu conhecimento, antes da finalização do processo de fiscalização em andamento, prejudicaria a decisão que seus documentos visam fundamentar. Assim, acata-se a argumentação do recorrido, referente à restrição temporária das informações demandadas no pedido inicial, diante da característica de documentação preparatória, de forma que tais informações fiquem restritas até a edição do ato decisório respectivo, conforme o disposto no § 3º, art. 7º da Lei nº 12.527/2011 e art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.</p>	<p>Exposição das exceções à divulgação</p>
<p>Processo 71004.005193/20 20-55</p> <p>Parecer 99/2020</p>	<p>Entende-se que a salvaguarda do sigilo profissional do advogado público não pode ser aplicada a documentos de natureza pública que se refiram a atos de gestão praticados pela administração, em especial àqueles relacionados à implementação de políticas públicas levadas a cabo por gestores públicos. Entendimento contrário implicaria em séria limitação à política de transparência, regulamentada pela LAI, uma vez que a sociedade se veria privada de ter acesso à documentação que influencia a tomada de decisão administrativa, independentemente do caráter vinculante dos pareceres em questão. Finalmente, deve-se esclarecer que a decisão de restringir o acesso a documento de natureza pública não pode depender de avaliação sobre o possível uso que o requerente dará às informações acessadas, visto que o artigo 10, §3º da LAI proíbe quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. Nesse caso a CGU interpretando um caso de exceção à divulgação – sigilo do advogado – entendeu que o interesse público da transparência se sobrepõe.</p>	<p>Exposição das exceções à divulgação</p> <p>Previsão de testes de interesse público</p>
<p>Processo 25820.004208/20 18-11</p>	<p>Entende-se que é possível reconhecer o interesse público na informação relativa a estudo de toxicidade de agrotóxicos e produtos afins. Considera-se como informação protegida por</p>	<p>Exposição das exceções à divulgação</p>

	sigilo industrial apenas aquela que possa expor o processo produtivo da empresa detentora do registro, ou daquela que ainda o pleiteia, como os dados quanti-qualitativa do produto, que corresponde à fórmula e os métodos analíticos dos estudos, em observância aos termos do § 2º do artigo 9º da Lei 10.603/2002. Nesse caso uma hipótese de sigilo foi afastada ante o interesse público que se apresenta na divulgação da informação.	Previsão de testes de interesse público
Processo 99923.003880/2018-69	Entende-se que à informação de interesse público (identificação de agentes públicos no exercício de sua atividade pública) não se aplica nenhuma das hipóteses de sigilo legal previstas na LAI, porquanto a alegação de responsabilidade institucional pelos serviços prestados não se constitui fundamento legal legítimo de restrição de acesso. A CGU possui o entendimento de que não se aplica a restrição de acesso prevista pelo art. 31 da LAI, haja vista tratar-se sobre a identificação de agentes públicos no exercício de suas atividades, o que se configura como dado de notório interesse público (vide os seguintes NUPs de precedentes recentemente julgados: 99923.002517/2018-26 e NUP99923.001096/2017-35). Nesse caso, da mesma forma, entende-se que uma hipótese de sigilo deve ser afastada ante o interesse público que se apresenta na divulgação da informação.	Exposição das exceções à divulgação  Previsão de testes de interesse público

Fonte: pareceres da CGU extraídos no site na internet (Anexo VIII)

Da análise de conteúdo dos referidos pareceres percebe-se que ambos os órgãos de garantia comparados confirmam a existência de limitações à exceção de divulgação impostas pelos respectivos quadros normativos, limitações essas já verificadas quando da análise dos parâmetros de transparência das legislações comparadas e que podem prejudicar a transparência na execução das leis de acesso, conforme visto no item 4.1 deste estudo.

Não obstante, percebe-se da análise dos pareceres que ambos os órgãos de garantia comparados tendem a decidir favorável à transparência, ou seja, pressupõe a transparência, conforme parâmetros eleitos (Tabela 3) e contribuem para garantir a transparência na execução dos respectivos quadros normativos.

De facto, seja por meio da aplicação do parâmetro do teste de interesse público em hipóteses não previstas expressamente na LADA ou LAI, seja por meio da aplicação do parâmetro da divulgação parcial de informações, como solução parcial à transparência em prejuízo ao completo sigilo da informação, pode-se compreender que os correspondentes órgãos de garantia pressupõem a transparência e contribuem para garanti-la na execução dos respectivos quadros normativos em Portugal e no Brasil.

#### 4.4. Análise de conteúdo das entrevistas realizadas com informantes qualificados

No segundo eixo deste trabalho serão apresentados e discutidos os resultados da análise de conteúdo das entrevistas realizadas, as quais consistem num conjunto de oito entrevistas exploratórias a informantes qualificados, tendo por objetivo avaliar em que medida a transparência é garantida na execução do quadro normativo de acesso aos documentos preparatórios, inclusive pela ação dos órgãos de garantia em Portugal e no Brasil.

A análise de conteúdo, em geral, possui três fases. A primeira constitui-se na pré-análise, na qual se faz a leitura dos documentos obtidos e que serão submetidos à análise, depois a formulação de hipóteses e objetivos, bem como a elaboração de indicadores que darão sustento à interpretação final. A segunda, consiste na exploração do material coletado, codificando e enumerando, ou seja, deve-se definir unidades de recorte, que podem ser definidos como seguimento mínimo com significado completo. E a enumeração consiste na escolha de regras para a contagem das unidades de registro. Por fim, a terceira fase consiste na interpretação do material (Bardin, 1977).

O presente estudo iniciou-se com a análise prévia por meio da transcrição das entrevistas e a leitura completa das mesmas. Após, foram recortadas as unidades de registro, como frases ou conjunto de frases, que expressasse uma ideia. E, assim, sintetizando a ideia-chave das unidades de registro foram definidos o conteúdo, conforme os objetivos específicos desta pesquisa. As entrevistas possuem uma natureza semiestruturada, em torno de tópicos considerados adequados ao objetivo da pesquisa, designadamente os objetivos específicos.

No Anexo V encontra-se a transcrição completa das entrevistas, que seguiram um guião, conforme abaixo identificado, com tópicos a partir do quadro dos propósitos do estudo, designadamente quanto aos objetivos específicos 2 e 3. Assim, abaixo apresenta-se a análise de conteúdo das entrevistas realizadas com informantes qualificados.

- **A lei de acesso pressupõe a transparência? E o órgão de garantia pressupõe a transparência?**

Em relação a esse tópico das entrevistas, os entrevistados, em sua maioria, revelaram que sim, as leis de acesso – LADA e LAI - e os órgãos de garantia – CADA e CGU - pressupõem a transparência. Não obstante, importante registrar que foram indicadas limitações, designadamente o entrevistado 2 quando afirma que: “a LAI tinha uma intenção, mas foi interpretada de outra forma para acomodar, talvez tensões do processo político e de tomada de

decisão do Estado”. No mesmo sentido, o entrevistado 3 que indica que “a legislação de acesso em Portugal pressupõe a transparência, embora com suas limitações na prática, que por vezes prejudica a garantia da transparência” e que “entende que a legislação portuguesa de acesso carrega a dificuldade de definir o que seja documento administrativo, excluindo o documento político, por exemplo, pois não há na lei essa definição. Embora entenda que, para as decisões tomadas pelo Executivo é necessário um sigilo diferente das discussões do Parlamento, caso contrário as ações do governo, no seu aspecto político, restariam prejudicadas”.

Há, sem dúvida, elogio, como o entrevistado 4 que entende que a legislação brasileira “contempla a transparência, sendo uma legislação atual e adequada”.

No que se refere aos órgãos de garantia comparados, os entrevistados, em sua maioria, revelaram que sim, os órgãos de garantia comparados pressupõem a transparência. Deveras, como os órgãos de garantia estão previstos nas próprias disposições das respectivas leis de acesso, e se essas pressupõem a transparência, é bem provável que os órgãos de garantia também pressupõem a transparência para o seu exercício de suas funções. O entrevistado 1 afirma que “percebe que a LADA e a CADA pressupõem e contribuem para a transparência” e o entrevistado 2 afirma que “quando participei do processo de análise de recursos na CGU não percebi restrição de acesso ao documento preparatório, pelo contrário, a percepção é de que a CGU pressupõe a transparência quando da análise dos recursos”.

- **A aplicação da lei garante a transparência? Se sim, como? Se não, por quê?**

Com relação a esse tópico das entrevistas, os entrevistados, em sua maioria, percebem que não há garantia da transparência, quando da aplicação da lei de acesso, porque há diferença entre o que a norma prescreve e a sua aplicação pelos respectivos órgãos públicos. O entrevistado 4, acerca da legislação brasileira, comenta que há “um espaço para a subjetividade dos que recebem a solicitação de acesso à informação, ou seja, na prática quando da análise dos pedidos de acesso, o servidor concede informação incompleta ou até mesmo deixa de responder, dificultando que a lei tenha o seu objetivo alcançado”. Sobre a legislação portuguesa, o entrevistado 7 esclarece que “a prática administrativa bloqueia a transparência elementar, visto que em todo tipo de processo há uma enorme opacidade em tudo, uma cultura de segredo em todos os níveis, político e da administração (contrários à lei).”

A deputada portuguesa, entrevistada 5, confirma que “na prática ainda há necessidade de avanço para garantir a transparência” e o deputado brasileiro, entrevistado 6, enfatiza que

“há uma diferença muito grande entre a Lei e a sua aplicação, pois percebe que a sua aplicação é diferente do que a norma prevê” e que “a transparência ativa precisa avançar, para que nem seja necessário o pedido de acesso do cidadão”.

- **Os órgãos de garantia possuem autonomia para garantir a transparência?**

No que se refere à autonomia dos órgãos de garantia, os entrevistados percebem o desempenho dos órgãos comparados em favor da transparência, contudo, houve divergência sobre a questão da sua autonomia, alguns entendendo que há, ainda que não haja a autonomia orçamentária e seus pareceres não sejam vinculativos.

Interessante anotar que o alto dirigente da CADA, entrevistado 1, entende que a o órgão “não possui autonomia, pois está vinculada à Assembleia da República”, ou seja, sua experiência profissional no órgão confirma a ausência de autonomia. No entanto, na visão de ambos os deputados portugueses, a vinculação da CADA à Assembleia da República não prejudica sua autonomia, mas a auxilia. Para o deputado português, entrevistado 3, “a subordinação da CADA à Assembleia da República não retira sua autonomia” e para a deputada portuguesa, entrevistada 5, “a CADA cumpre sua função de garantir o cumprimento da LADA e sua subordinação à Assembleia da República ajuda a garantir a transparência na administração”.

Acerca do órgão de garantia brasileiro, o servidor que trabalha na CGU, entrevistado 2, percebe que o órgão “conta com um conjunto razoável de características que permitem no âmbito do executivo federal uma maneira eficiente de garantir e promover a transparência (percebe-se autonomia técnica para as decisões, corpo técnico da carreira de auditor, controles internos do órgão, consegue aplicar as punições disciplinares da LAI)”. Ademais, prossegue o mesmo entrevistado: “há alto índice internacional de cumprimento da LAI pela CGU, inclusive a revisão de decisão consiste em mais de 60% em favor da concessão da informação, ou seja, trata-se de um índice altíssimo. Por outro lado, o senador e também relator do projeto de lei da LAI no Senado, entrevistado 4, entende que “a CGU não tem autonomia e nem independência, pois trata-se de órgão subordinado diretamente ao Poder Executivo, sem autonomia financeira não se tem independência”.

Em resumo, da análise de conteúdo conjunta das entrevistas, percebe-se que a maioria dos entrevistados, exceto o entrevistado 7, entende que ambas as legislações de acesso

comparadas pressupõem a transparência, mas quando da execução da lei, a transparência não é garantida, seja em razão de limitações impostas pela própria norma quando da estipulação das exceções à divulgação (item 4.1, a, entrevistados 1, 2, 3,8), seja em razão de espaços para a subjetividade na sua aplicação (entrevistados 4,7,8), seja por que se percebe uma diferença muito grande entre o que a lei prevê e a sua prática (entrevistados 6,7), seja em razão da existência de uma cultura de sigilo na administração pública ou pela morosidade na análise dos pedidos de acesso à informação, diante da existência de instâncias para litigância (entrevistados 6,7).

A percepção dos entrevistados de que há diferença entre o que a legislação de acesso estatui e a sua prática vem ao encontro, ou seja, confirma o prejuízo à transparência que as hipóteses de exceções previstas por ambas as legislações comparadas apresentaram quando da análise de conteúdo das legislações, em relação aos parâmetros de transparência (item 4.1, a).

Ademais, embora os órgãos de garantia comparados não possuam autonomia orçamentária, pois encontram-se subordinados ao poder legislativo (CADA) e ao poder executivo federal (CGU) e seus pareceres não possuem vinculação sobre os demais órgãos da administração, todos os oito entrevistados percebem que ambos os órgãos contribuem para garantir o acesso à informação, visto que trabalham a favor da transparência. Não obstante, reitera-se que na prática constata-se limitações causadas pela ausência de poder de vinculação dos seus pareceres sobre os demais órgãos da administração (entrevistados 1 e 2), consistindo os mesmos em meras orientações, bem como em razão da existência de múltiplas instâncias para litigar (entrevistados 7 e 8).

No que se refere à autonomia dos órgãos de garantia, o entrevistado 2 entende que seja melhor medir a eficiência do órgão do que analisar a sua natureza, tendo em vista que se constata em órgãos de garantia tido como independente, como no México, forte influência do fator político, posto que normalmente é o Parlamento quem indica os conselheiros.

Por meio dos entrevistados 6 e 8 apresenta-se a necessidade de fortalecer a transparência ativa na administração pública de forma que o cidadão não dependa da análise de pedido de acesso, mas possa ativamente exercer sua cidadania, especialmente para o controle da administração pública. E o entrevistado 4 considera que há necessidade de aprimorar o atendimento dos pedidos de acesso à informação realizados pela administração pública por meio de orientações aos órgãos quanto à aplicação da transparência aos pedidos de acesso.

Assim, no que se refere à análise de conteúdo das entrevistas, compreende-se que os entrevistados entendem que os quadros normativos e respectivos órgãos de garantia pressupõem

a transparência, mas a transparência não é garantida na execução dos referidos quadros normativos pela ação dos referidos órgãos.

#### 4.5. Sistematização de resultados em função dos propósitos do estudo

Para finalizar a apresentação dos resultados e, assim, tornar mais clara a articulação dos vários elementos colhidos após a análise de conteúdo dos quadros normativos comparados e dos pareceres emitidos pelos órgãos de garantia, bem como entrevistas realizadas, conforme descritos anteriormente, apresenta-se abaixo breve síntese de articulação dos resultados alcançados segundo objetivos do presente estudo.

<b>Tabela 8 – Sistematização do estudo e dos correspondentes resultados</b>			
<b>Âmbito – Transparência na gestão pública</b>			
<b>Problemática – Transparência pública no acesso à informação dos documentos preparatórios das decisões da administração pública - estudo comparativo Portugal e Brasil</b>			
<b>Pergunta de partida – Em que medida os quadros normativos e os órgãos de garantia de Portugal e do Brasil asseguram a transparência no acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública?</b>			
<b>Objetivo geral</b>	<b>Objetos específicos</b>	<b>Metodologia considerada</b>	<b>Principais resultados</b>
Conhecer e evidenciar, numa perspectiva comparativa, o modo como os quadros normativos e os órgãos de garantia, que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública de Portugal e do Brasil, pressupõem e asseguram a transparência	1 - Conhecer e analisar os quadros normativos de Portugal e do Brasil que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, bem como dos correspondentes órgãos de garantia	Levantamento da bibliografia relativa à importância da transparência na administração pública e ao seu tratamento conferido pelos organismos internacionais (OCDE para Portugal e OEA para o Brasil). Análise dos quadros normativos que regulamentam e órgãos de garantia que controlam o acesso aos documentos públicos em Portugal e no Brasil.	Verificou-se que as legislações comparadas apresentam semelhanças e diferenças, estas especialmente no que se refere aos documentos preparatórios, destaca-se que a legislação portuguesa prevê três hipóteses de acesso, ao passo que a brasileira prevê somente uma hipótese de acesso e a legislação portuguesa distingue a natureza do documento, concedendo acesso apenas ao documento administrativo e a legislação brasileira não realiza distinção da natureza do documento.

			<p>Não obstante, os propósitos das leis comparadas se assemelham na medida em que propõem como princípios a publicidade e a administração aberta. Os órgãos de garantia comparados apresentam diferenças substanciais em sua natureza e composição, embora se assemelham na ausência da autonomia orçamentária e pareceres não vinculativos.</p>
	<p>2 - Compreender se os quadros normativos que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios de Portugal e do Brasil, e os correspondentes órgãos de garantia, pressupõem a transparência</p>	<p>Levantamento e análise de conteúdo, a partir de critérios identificados pela bibliografia e parâmetros de transparência, dos quadros normativos que regulam o acesso aos documentos de Portugal e do Brasil, bem como análise de conteúdo de pareceres emitidos pela CADA e pela CGU, segundo parâmetros de transparência</p> <p>A análise dos quadros normativos e pareceres foi realizada conforme parâmetros de transparência identificados na Tabela 3 tendo por fundamento o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Lei Modelo 2.0 da OEA.</p>	<p>Verificou-se que ambas as leis comparadas pressupõem a transparência, tendo em vista que apresentam, de forma geral, todos os parâmetros eleitos segundo organismos internacionais. No entanto, verificou-se que ambas as leis possuem limitações nas suas próprias configurações, limitações essas que podem ocasionar abusos quando da sua aplicação, especialmente com relação à previsão de exceções.</p> <p>Com relação à análise de pareceres dos órgãos de garantia, embora se perceba que ambos os órgãos tendem a decidir favoráveis à transparência, confirmara-se a existência de limitações impostas pelas normas quando da previsão das hipóteses de exceção à divulgação, as quais podem prejudicar a transparência.</p>

	<p>3 - Avaliar em que medida a transparência é garantida na execução do quadro normativo de acesso aos documentos preparatórios, inclusive pela ação dos órgãos de garantia em Portugal e no Brasil</p>	<p>Realização de entrevistas a informantes qualificados (jornalistas / políticos e gestores dos órgãos de garantia), conforme item 4.4 e Anexo V.</p>	<p>Para os entrevistados compreende-se que ambas as legislações comparadas e os respectivos órgãos de garantia pressupõem a transparência, mas não a garantem em sua execução pela ação dos referidos órgãos, na medida em que há diferença entre o que a norma prescreve e sua efetiva aplicação pelos órgãos públicos, há reservas quanto à autonomia dos órgãos de garantia sobretudo por não possuírem a garantia de independência orçamentária e percebe-se certa predominância da cultura de segredo em todos os níveis, político e administrativo, contrários à garantia da transparência.</p>
--	---	---	---

## CONCLUSÕES

Após análise da parte teórica apresentada e dos elementos colhidos por meio da recolha de dados, percebe-se que a transparência na administração pública democrática e moderna, por meio da garantia do acesso à informação pública, é instrumento valioso de avanço da democratização em favor do controlo social, ou seja, a transparência torna-se, ao lado da honestidade e da responsabilidade, princípio tradicional ético social que não pode ser jamais transcurada ou atenuada neste tempo de globalização (Carta Encíclica do Sumo Pontífice Bento XVI, 2009).

No que se refere às semelhanças dos quadros normativos comparados, conforme analisado no item 2.1.3, destacam-se: os propósitos das legislações se assemelham na medida em que propõem como princípios a publicidade e a administração aberta, a observância da transparência ativa, da compreensibilidade, do acesso livre e universal, bem como da acessibilidade, qualidade, integridade e da autenticidade das informações. E, ambas as legislações comparadas criam presunção específica em favor do acesso a informações detidas pelo poder público, sujeitas a exceções limitadas, ou seja, apresentam, ainda que de forma geral, os parâmetros de transparência eleitos da Tabela 3.

No que se refere às diferenças dos quadros normativos comparados, especialmente no que se refere ao acesso dos documentos preparatórios de uma decisão, analisadas no item 2.1.4, tem-se que a legislação portuguesa, apesar de restringir o acesso tão somente ao documento administrativo, em contrapartida prevê mais hipóteses de acesso aos documentos preparatórios, em oposição à legislação brasileira que prevê tão somente uma hipótese de acesso, mas não limita o acesso quanto à natureza do documento.

A conclusão deste estudo com relação ao primeiro objetivo específico, que consiste em conhecer e analisar os quadros normativos de Portugal e do Brasil que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, bem como dos correspondentes órgãos de garantia, é que existem diferenças substanciais entre as legislações

comparadas, as quais demonstram pontos que podem enfraquecer ou fortalecer a transparência, a saber:

- 1) a previsão da legislação brasileira de somente uma hipótese de acesso ao documento preparatório após a edição do ato decisório respectivo (art. 7º, §3º, LAI), ao passo da previsão de três hipóteses de acesso pela legislação portuguesa: a) até a tomada de decisão; b) ao arquivamento do processo; ou c) ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra primeiro; (art. 6º, 3, LADA);
- 2) a não distinção da natureza da informação pela legislação brasileira, se administrativa ou não, em oposição à previsão da portuguesa que apenas autoriza o acesso ao documento tido por administrativo (art. 3º, LADA);
- 3) o atual *rating* de transparência internacional onde a legislação brasileira tem melhor avaliação quando comparada com a legislação portuguesa (Brasil –108 pontos e Portugal – 73 pontos), conforme RTI (2021);
- 4) a fragilidade da CADA e da CGU que não possuem independência orçamentária, posto que seus orçamentos estão vinculados aos respectivos órgãos legislativos e executivo e seus pareceres não possuem efeito vinculativo, ou seja, tratam-se de mera orientação especializada aos demais órgãos (art. 28º, 2, LADA; art.6º Lei n.º 14.194 de 2021 e entrevistados),
- 5) ambos os órgãos de garantia possuem personalidade jurídica própria, posto que foram criados por lei e especializados, com capacidade punitiva, no âmbito de suas competências (art. 28º, 1 e art. 40º, 2, LADA; Lei n.º 10.683, de 2000 e art. 32 e 33, LAI);
- 6) a CADA constitui-se em entidade administrativa independente e funciona junto à Assembleia da República (art. 28,1, LADA). A CGU constitui-se em órgão público do executivo federal brasileiro (Lei 10.683, de 2000) e, assim, funciona junto ao Poder Executivo Federal, cujo ministro é nomeado, de forma política, pelo Presidente da República (art. 84, I, CF);
- 7) os pareceres da CADA e da CGU são, de forma geral e majoritária, favoráveis à disponibilização da informação e os órgãos tendem a seguir suas orientações (Tabelas 4 e 5 e entrevistados); e

- 8) ambos os países comparados não adotam em seus quadros normativos a máxima transparência ou divulgação, conforme orientações de alguns dos principais organismos internacionais (LADA e LAI, pareceres e entrevistados).

No que se refere à previsão da legislação portuguesa em autorizar tão somente o acesso ao documento tido por administrativo (art. 3º, LADA) é considerada pela doutrina de Moriconi, & Bernardo (2012) como uma fragilidade da norma, uma vez que o acesso a documentos administrativos não é acesso à informação de forma plena.

As conclusões do segundo objetivo específico, que consiste em compreender se os quadros normativos que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios de Portugal e do Brasil, e os correspondentes órgãos de garantia, pressupõem a transparência, é no sentido de que, após análise dos quadros normativos e pareceres dos órgãos de garantia segundo parâmetros de transparência eleitos (Tabela 3), ambos os quadros normativos e os órgãos de garantia comparados, de forma geral, pressupõem a transparência. Não obstante, verifica-se que próprio legislador ao dispor sobre as hipóteses de exceções à divulgação provocou dúvidas e incertezas por meio da utilização de linguagens vagas e imprecisas (item 4.1, a), não atendendo, por completo, as orientações internacionais, no que se refere ao parâmetro da transparência referente à exposição das exceções à divulgação (Anexo VI).

Ademais, verifica-se que ambos quadros normativos comparados apresentam-se contrários à densificação da transparência, quando se afastam da adoção de critérios de testes de dano e interesse público (Ribeiro & Machado, 2019).

Com relação ao terceiro objetivo específico, que consistiu em avaliar em que medida a transparência é garantida na execução do quadro normativo de acesso aos documentos preparatórios, inclusive pela ação dos órgãos de garantia em Portugal e no Brasil, pode-se concluir que a transparência não é garantida por completo, uma vez que:

- 9) os entrevistados de ambos os países revelam diferença entre o que a norma prescreve e a sua aplicação, havendo espaço para a subjetividade dos que recebem e analisam o requerimento de acesso à informação;
- 10) em Portugal, percebe-se certa predominância da cultura de segredo em todos os níveis, político e administrativo, contrários à garantia da transparência aliado à dificuldade da legislação não definir o que seja documento administrativo;

- 11) no Brasil indica-se que a LAI ao dispor sobre os documentos preparatórios criou limites concretos à transparência, como no caso de decisões não tomadas mas que geram custos e não são transparentes, percebe-se também desafio de consolidação da lei em todos os poderes e em todos os níveis, estatais ou não, como clubes de futebol e ONGs; e
- 12) embora divergentes, a maioria dos entrevistados reconhecem que os órgãos de garantia comparados possuem autonomia para garantirem a transparência, aspecto este confirmado pela análise dos pareceres e dados estatísticos quando indicam que ambos os órgãos tendem a decidir favorável à transparência e suas decisões são cumpridas pelos demais órgãos.

A percepção dos entrevistados de que há certo afastamento entre o que é formalmente previsto pelos respectivos quadros normativos e a sua efetiva execução na prática leva à conclusão, com fundamento na teoria de Kierkegaard (2009), de que ambos os países comparados, por meio de suas legislações de acesso e sua execução, não despertam no cidadão o sentimento de que o governo está agindo em prol do interesse público, legitimando-o.

Contudo, pode-se argumentar que há defensores da existência de limites à transparência para que não se inviabilize as ações do Estado, especialmente no que se referem às informações sensíveis (Lord, 2006; Pozen, 2014 & Thompson, 1999). Eis aí grande desafio lançado por Condesso (1995) para a eficácia da administração pública aberta, a qual depende do justo equilíbrio entre a transparência e o necessário segredo, seja no campo da previsão dos princípios e exceções, como no campo da sua execução e garantias.

Assim, lançando um olhar à pergunta de partida deste estudo, conforme resultados acima descritos, fica a impressão de que referidos quadros normativos e órgãos de garantia satisfazem o pressuposto da transparência, mas há necessidade de se concretizar a transparência no plano de execução, uma vez que os resultados colhidos, especialmente pelos informantes qualificados, demonstram que há aspectos que reclamam melhorias em favor da transparência, conforme recomendações do Regulamento (CE) nº 1049/2001 e Lei Modelo 2.0 da OEA.

E a provável resposta à pergunta de partida, nesta conclusão do estudo, pode ser que os quadros normativos e órgãos de garantia comparados asseguram, mas de forma incompleta, a transparência no acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública.

A percepção de que Portugal e Brasil, como guardiões do bem público, não asseguram, de forma plena, a transparência, por meio de seus quadros normativos e órgãos de garantia, não refletem a premissa fundamental de toda democracia, de que o governo deve servir ao povo (Mendel, 2009).

Por todo o exposto, conclui-se que o objetivo geral deste estudo foi tendencialmente alcançado, tendo em vista que se conheceu e evidenciou, numa perspectiva comparada, que os quadros normativos e os respectivos órgãos de garantia, que regulamentam o acesso aos documentos preparatórios das decisões da administração pública de Portugal e do Brasil pressupõem a transparência. No entanto, considerados os parâmetros de transparência recomendados pelos principais organismos internacionais (Tabela 3), a garantia de transparência parece ficar limitada na execução dos referidos quadros normativos e ação dos órgãos de garantia.

Por fim, e quanto às sugestões de estudos futuros sobre esta temática e tendo em consideração os resultados alcançados, tem-se que o modelo de análise utilizado avaliou a transparência em relação aos documentos preparatórios das decisões da administração pública, conforme quadros normativos e órgãos de garantia dos dois países em estudo, sendo possível e natural que existam outras questões complementares que não foram aqui trabalhadas e que permitam aprofundar outras dimensões contidas nas legislações comparadas e analisadas. Os resultados alcançados suscitam ainda a possibilidade de:

- aprimorar a legislação portuguesa com relação à limitação aos documentos administrativos e ampliar as hipóteses de acesso ao documento preparatório que a legislação brasileira prevê;
- aprimorar as legislações com relação às limitações impostas pelas hipóteses de exceções à divulgação previstas e que prejudicam a transparência, por não atenderem orientações internacionais;
- implementar a autonomia, especialmente orçamentária, dos respectivos órgãos de garantia, bem como previsão legal que imponha vinculação aos seus pareceres;
- disseminar, entre os órgãos públicos e sociedade, a cultura de transparência em oposição à cultura de segredo que ainda se percebe em ambas as administrações públicas comparadas;
- consolidar o conhecimento e a aplicação dos quadros normativos de acesso à informação em todos os poderes e em todos os níveis, estatais e não estatais; e

- promover uma transparência mais efetiva e ativa, relativamente ao acesso dos documentos preparatórios das decisões das administrações públicas de Portugal e do Brasil.

## Bibliografia

- Alexandrino, M. & Paulo, V. (2007). *Direito Administrativo Descomplicado*. Niterói: Impetus.
- Alonso, L. (2002). *Transparencia y Acceso a la Información em la Unión Europea*. Madrid: Editorial Colex.
- Amaral, Freitas do (1994). *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2ª Ed., Almedina
- Araújo, J.F.F.E; Romero, F.T. (2015). Local government transparency index: determinants os municipalities rankings. *International Journal of Public Sector Management*. 29 (4), 327-347. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-11-2015-0199/full/html>. Acesso em julho de 2021.
- Article 19. (2006). A model freedom of information law. Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/model-freedom-of-information-law.pdf>. Acesso em maio de 2021.
- Bayrakçı, E.; Göküş, M. and Taşpınar, Y. (2012), “Accountability in Public Policies: A Comparative Study”, *Proceedings of the Fifteenth International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences*, June 22-23, 2012, Berlin, Germany, pp. 3-13.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Behn.R.D.(2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63 (05), 586-606. Disponível em: [http://academic.udayton.edu/richardghere/IGO%20NGO%20research/Behn\\_Robert\\_D.pdf](http://academic.udayton.edu/richardghere/IGO%20NGO%20research/Behn_Robert_D.pdf)
- Bertot, J. C.; Jaeger, P. T.; Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. In: *Government Information Quarterly*, v. 27, edição 3, p p. 264–271. Acesso em janeiro de 2021.
- Bresser-Pereira, L.C. (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*. 51 (1),147-156. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>. Acesso em janeiro de 2021.
- Bijsterveld, S.van. (2004). Transparency in the European Union: A Crucial link in shaping the new social contract between the citizen and the EU. Disponível em: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/clanki/Agenda\\_\\_Bijsterveld-Paper.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Agenda__Bijsterveld-Paper.pdf). Acesso em fevereiro de 2021.

Bilhim, J.A.F. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais Políticas da Universidade de Lisboa.

Bobbio, N. (1984). *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Bonavides, P. (2006). *A Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros.

Brandeis, L. D. (1913). What Publicity Can Do. *Harper's Weekly* 20 December. Disponível em: [http://3197d6d14b5f19f2f440-5e13d29c4c016cf96cbbfd197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/papers/1910/1913\\_12\\_20\\_What\\_Publicity\\_Ca.pdf](http://3197d6d14b5f19f2f440-5e13d29c4c016cf96cbbfd197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/papers/1910/1913_12_20_What_Publicity_Ca.pdf). Acesso em março de 2021.

Brasil Escola. (2020) Sociologia. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/democracia.htm>. Acesso em junho de 2021.

Caballero, F. V. (1998). *La Información Administrativa al Público*. Madrid: Editorial Montecorvo S.A.

Calsing, Renata; Santos, Julio E. (2017). O acesso à informação como meio de concretização de direitos humanos fundamentais: o exemplo brasileiro da Lei de Acesso à Informação. In: Gautreau, Pierre; Monebhurrum, Nitish. *Direito à informação ambiental :uma agenda de pesquisa interdisciplinar*. Curitiba: Prisma.

Cantú, H., López-Ayllón, S., & Tacher, L. (2004). *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.

Capurro, R. (2017). A liberdade na era digital. In: Gomez, M.N. G. de.; Cianconi, R. de B. (Orgs.) *Ética da informação: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, p. p. 45-66.

Carta Encíclica do Sumo Pontífice Bento XVI. *Caritas in Veritate* (2009). Disponível em: [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html). Acesso em janeiro de 2021.

Carvalho. E. (2013). Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. In: *Sociologia, Problemas e Práticas*. 73; pp 131-148. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/1369>. Acesso em dezembro de 2020.

Carvalho, R. (2000). *Lei de Acesso aos Documentos da Administração*. Porto: Publicações Universidade Católica.

Cavalcante, P.L.C. (2018). Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. *Boletim de Análise Político-Institucional*. 19, 17 -23. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8965>. Acesso em maio de 2021.

CGU (2019). 4º Edição do Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal da Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/servico-informacao-cidadao-sic/publicacoes/4o-edicao-do-manual-de-aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao-na-administracao-publica-federal-da-controladoria-geral-da-uniao-2013-cgu/view>. Acesso em março de 2021.

Condesso, Fernando (1995). *Direito à informação administrativa*. Lisboa: Pedro Ferreira.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Recuperado em 15/12/2019 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em março de 2021.

Constituição da República Portuguesa (2005). Recuperado em 30/09/2020 de <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Corrêa, I.M. (2017). *Unveiled to regulate: the logics and the trajectories of regulatory transparency policies*. The London School of Economics and Political Science (LSE). Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/id/eprint/3632>. Acesso em abril de 2021.

Dagnino, E. (2004). *Sociedade civil, participação e cidadania de que estamos falando?* Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela.

Decreto 7.724. (2012). Recuperada em 25/09/2019 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em maio de 2021.

Demir, T. (2009). The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political–Administrative Relations. *PublicAdministrationReview*.69 (5), 876-888. Acesso em julho de 2021.

Denhardt, R. (2012). *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning.

Dias, J.E.F. (2001). *Direito à Informação, Protecção da Intimidade e Autoridades Administrativas Independentes*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/3497>. Acesso em junho de 2021.

Estévez-Ortiz, F.J., García-Jiménez, A., & Glösekötter, P. (2016). An application of people’s sentiment from social media to smart cities/ Aplicación a las ciudades inteligentes del sentimiento de la gente en redes sociales. *El Profesional de La Información*, 25(6),851–858. Disponível em: <https://doi.org/10.3145/epi.2016.nov.02>. Acesso em março de 2021.

Erkkilä, T. (2020). Transparency in public administration. In W. R. Thompson (Ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1404>. Acesso em fevereiro de 2021.

- Etzioni, A. (2014). The Limits of Transparency. In: *Public Administration Review*, 74 (6), 687-88. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2519627>. Acesso em janeiro de 2021.
- Fachin, O. (2005). *Fundamentos de Metodologia*. São Paulo: Saraiva.
- Figueiredo, V.S., Santos, W.J.L. (2013). Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*. Unesp. Araraquara, 8 (01). Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em março de 2021.
- Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney, M.S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Fonseca, T.N. (2020). Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26 (2), p. 122-153. <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262122>. Acesso em maio de 2021.
- Garson, G.D. (2006). *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*. MA: Jones and Bartlett Publishers.
- Gil, A. C. (2010). Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas.
- Gil-Leiva, I. & Martinez, M. G. (2010). EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: estudio de casos de Brasil, España y Portugal. *Informação & Sociedade: Estudos*, 21(1), 73 - 89. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/10104>. Acesso em agosto de 2021.
- Gonçalves, J. (2002). *Acesso à Informação das Entidades Públicas*. Coimbra: Almedina.
- Greenberg, S., & Newell, A. (2012). Transparency Issues in E-Governance and Civic Engagement. *Active Citizen Participation in E-Government*. 44–64. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-0116-1.ch003>. Acesso em abril de 2021.
- Guillamón, M.-D., Ríos, A.-M., Gesuele, B., & Metallo, C. (2016). Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. *Government Information Quarterly*, 33(3), 460–471. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.06.005>. Acesso em janeiro de 2021.
- Harison, E.F. (1996). A process perspective on strategic decision making. *The Management Decision*, 34 (1), 46-53. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/00251749610106972>. Acesso em março de 2021.
- Held, D. (1987). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Jon Pierre, ed., Oxford: Oxford University Press.

- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>. Acesso em junho de 2021.
- Hood, C & Heald, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy. Disponível em: <https://britishacademy.universitypressscholarship.com/view/10.5871/bacad/9780197263839.01.0001/upso-9780197263839>. Acesso em maio de 2021.
- Jashari, M. & Pepaj, I. (2018). The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration. *ACTA UNIVERSITATIS DANIBUS*. 10 (1), 60-69. Disponível em: <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/5038/4717#>. Acesso em maio de 2021.
- Kierkegaard, S. (2009). Open access to public documents –more secrecy, less transparency! In: *Elsevier* volume 25, edição 1, páginas 3-27. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2008.12.001>. Acesso em junho de 2021.
- Kolstad, I & Wiig, A. (2009). Is the transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? In: *Elsevier*. Volume 37, issue 3, pp. 521-532. Acesso em abril de 2021.
- Lei 12.527 (LAI). (2011). Recuperada em 30/09/2020 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em janeiro de 2021.
- Lei 26 (LADA). (2016). Recuperado de 30/09/2019 de [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&ficha=1](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&ficha=1). Acesso em janeiro de 2021.
- Kooiman, J. (2001). *Modern Governance*. London: SAGE.
- Kranenborg, H.; Woermans, W (2005) *Access to Information in the European Union – a Comparative Analysis of EC and Member State Legislation* Brussels: Europa Law Publishing.
- Kreimer, Seth F. (2018). The Ecology of Transparency Reloaded. Troubling Transparency: The Freedom of Information Act and Beyond (David Pozen & Michael Schudson eds., Columbia 2018); In: *U of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 17-40*. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3039524>. Acesso em maio de 2021.
- Lord, K.M. (2006). *The Perils and Promise of Global Transparency*. New York: State University of New York Press.
- Luciano, E.M.; Wiedenhöft, G.C, Santos, F.P. dos. (2018). Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de

estratégia e governança? *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 282-291. Obtido de <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5716>. Acesso em fevereiro de 2021.

Maia, António (2017). Corrupção – a fraude na Governação e na Gestão Pública. In Maia, António; Pimenta, Carlos & Sousa, Bruno (org.) (2017). *Fraude em Portugal – causas e contextos*; pp: 247-299. Coimbra: Almedina.

Maia, A.J. (2019). Cidadania, Gestão Pública e Prevenção da Corrupção. Conferência: *A Integridade entre o Direito e a (Boa) Ciência da Administração, Riscos de Integridade e Gestão do Risco*. Lisboa, 17-34. Disponível em: <https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/PublicacoesIGAI/Pages/default.aspx>. Acesso em junho de 2021.

Maia, António; Pimenta, Carlos; Teixeira, Aurora & Moreira, José (org.) (2016), *Corruption, Economic Growth and Globalization*. London: Routledge

Maia, António; Pimenta, Carlos & Sousa, Bruno (org.) (2017). *Fraude em Portugal – causas e contextos*. Coimbra: Almedina.

Manzini, E.J. (2004). Entrevista semiestruturada: Análise de objetivos e de roteiros. *Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos*, 2. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3145622/mod\\_resource/content/1/Entrevista%20semi%20estruturada%20estudo%20UNESP%20Mari%CC%81lia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3145622/mod_resource/content/1/Entrevista%20semi%20estruturada%20estudo%20UNESP%20Mari%CC%81lia.pdf). Acesso em agosto de 2021.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2011). *Metodologia Científica* (5a ed.). São Paulo: Atlas.

Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. Instituto Universitário de Lisboa. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612129503>. Acesso em janeiro de 2021.

Martins Júnior, W. (2004). *Transparência Administrativa – Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva.

Mendel, T. (2009). *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: Ed. Unesco.

Menicucci, T. & Gontijo, J. G. L. (2016). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Michener, Gregory; Contreras, Evelyn; Niskier, Irene (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. In: *Revista de Administração Pública*. ano 4. v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629. Disponível em:

[http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt\\_1982-3134-rap-52-04-610.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf). Acesso em junho de 2021.

Moriconi, M.& Bernardo, L. (2012). Dados, Conhecimento, Ação: melhorar o acesso à informação em Portugal. PolicyPaper SNI#1: Acesso à informação. Disponível em:[https://www.academia.edu/2947623/Dados\\_Conhecimento\\_Ac%C3%A7%C3%A3o\\_Melhorar\\_o\\_Acesso\\_%C3%A0\\_Informa%C3%A7%C3%A3o\\_em\\_Portugal](https://www.academia.edu/2947623/Dados_Conhecimento_Ac%C3%A7%C3%A3o_Melhorar_o_Acesso_%C3%A0_Informa%C3%A7%C3%A3o_em_Portugal). Acesso em abril de 2021.

Murillo, M.J. (2015). Evaluating the role of online data availability. The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. *International Political Science Review*. 36, 42-59. Disponível em:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1029.6397&rep=rep1&type=pdf>. doi 10.1177/0192512114541163. Acesso em fevereiro de 2021.

Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em:<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>

Nações Unidas. (2003). *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Disponível em:[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acesso em janeiro de 2021.

OECD. (2008). Recommendation Of The Council For Enhanced Access And More Effective Use Of Public Sector Information. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/40826024.pdf>

OECD. (2003). Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. Declarações Conjuntas. Disponível em: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos\\_basicos/declaraciones.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp). Acesso em fevereiro de 2021.

OEA. (2011). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20port%20unesco%20-%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20a%20edicion%20adjusted.pdf>. Acesso em fevereiro de 2021.

OEA. (2020). Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre Acesso à Informação Pública. [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao\\_Lei\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_Acesso\\_Informacao\\_Publica.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf). Acesso em janeiro de 2021.

OEA. (s/d). Guia de mecanismos para a promoção da transparência e integridade nas Américas. Disponível em: [https://www-oas-org.translate.google.es/sap/dgpe/guia\\_infoPub.asp?\\_x\\_tr\\_sl=es&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=nui,sc,elem](https://www-oas-org.translate.google.es/sap/dgpe/guia_infoPub.asp?_x_tr_sl=es&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=nui,sc,elem). Acesso em janeiro de 2021.

OEA. (2010). Lei Modelo de acesso à informação. Obtido de [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/access\\_to\\_information\\_Text\\_edited\\_DDI.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf). Acesso em janeiro de 2021.

OGP. (2022). Open Government Partnership Portugal. Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/ogp>. Acesso em outubro de 2022.

Oliveira Silva, W.A. (2017). Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos Municípios brasileiros. *Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia*. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24245>. Acesso em março de 2021.

ONU. (2004). *Anti-corruption-Practice Note*. United Nations Development Programme.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. (2013). *Tshwane Principles: global principles on national security and the right to information*. New York: OSJI.

O'Donnell, G. (1991). Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, n.º 31. Obtido de <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em setembro de 2021.

Perez, M. (2004). *A Administração Pública Democrática – Instrumentos de Participação Popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Perlingeiro, R. Díaz, I & Liani, M. (2016). Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*. 3 (2). DOI <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46451>. Acesso em fevereiro de 2021.

Pollitt, C. & Hupe, P. 2011. “Talking about Government”, *Public Management Review*, 13 (5).

Pope, J. (2005). Dimensions of Transparency in Governance. *6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*.

Portugal, CADA. Parecer n.º 464/2015 - Processo n.º 724/2015 Obtido em <https://www.cada.pt/files/pareceres/2015/464.pdf>. Acesso em janeiro de 2021.

Pozen, D.E. (2014). The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act. *The Yale Law Journal*, 38 (2), 201-232. Disponível em: [https://www.yalelawjournal.org/pdf/358\\_fto38tb4.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/358_fto38tb4.pdf). Acesso em março de 2021.

Quivy, R. & Campenhoudt, L.V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva Publicações.

Ramos, S. (1997). *El Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos*. Madrid: Marcial Pons.

Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=PT>. Acesso em janeiro de 2021.

Ribeiro, E.B.Q., Machado, B.A. (2019). Transparência máxima: as restrições ao direito de acesso a informações no Brasil, Chile e México. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(222), 215-234. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p215](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p215). Acesso em janeiro de 2021.

Rodrigues, K.F. (2016). Desvelando o Mito da Transparência nas Democracias. *FGV Repositório Digital*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24896>. Acesso em março de 2021.

Rodrigues, K.F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 237-253. Epub July 10, 2020. <https://dx.doi.org/10.1590/1679-395173192>. Acesso em abril de 2021.

Right2info. (2021). <https://www.right2info.org/exceptions-to-access>. Acesso em junho de 2021.

RTI. (2020). Classificação de direito global à informação. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/>. Acesso em janeiro de 2021.

Rugge, F. (2003). Administrative traditions in Western Europe. In: *Handbook of Public Administration*, edited by B.G. Peters and J. Pierre, 177-191.

Sacramento, A.R.S; Pinho, J.A.G. (2007). Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 1 (1), 48-61.

Sampieri, R.H., Collado, C.H., Lucio, P.B. (2006). *Metodologia de Pesquisa*. Murad, F.C, Kassner, M, Ladeira, S.C.D (Trad.). São Paulo: McGraw-Hill.

Sant'Anna, M.M.M. (2018). Transparência e controle social da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3765>

Shim, Dong Chul e Eom, Tae Ho (2008) E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data. In: *International Journal of Public Administration*, 31: 3, 298-316, Disponível em: 10.1080 / 01900690701590553. Acesso em abril de 2021.

Schwartz, J. (2007). *Transparency, lost in the fog*. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2007/04/08/business/yourmoney/08fog.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/04/08/business/yourmoney/08fog.html?_r=0). Acesso em maio de 2021.

Silva, M.M.M.& Alves, D.R. (2016). A transição para a democracia em Portugal e sua importância nos direitos fundamentais. In Pando Ballesteros, M. P., Muñoz Ramírez, A., & Garrido Rodríguez, P. *Pasado y Presente de los Derechos Humanos Mirando al Futuro*, 125-135. Madrid: Catarata Editora. Disponível em: <http://repositorio.uportu.pt:8080/handle/11328/1605>. Acesso em abril de 2021.

Simon, H.A. (1960). *The New Science of Management Decision*. New York: Harper & Row.

Simon, H.A. (1957). *Administrative behavior: a study of decision-making process in administrative organizations*. New York: Free Press.

Simon, H.A. (1967). *The shape of automation for men and management*. New York: Harper&Row.

Slomski, V., Camargo, G.B, Amaral Filho, A.C.C & GeniSlomski, V. (2010). A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidência do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a08.pdf>. Acesso em maio de 2021.

Stiglitz, J. (2002). *Transparency in Government*. WORLD BANK INSTITUTE. The Right To Tell: the role of the mass media in economic development, Washington, D.C.: World Bank.

Strimbu, O. González, P. (2018). Does transparency reduce political corruption? *Journal of Public Economic Theory*, 20, 123-135. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jpet.12265>

Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P. (2016). *Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D. Acesso em junho de 2021.

Talus, A. (2019). From simply sharing the cage to living together: reconciling the right of public access to documents with the protection of personal data in the European legal framework. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-5632-7>. Acesso em março de 2021.

Teitgen-Colly, Catherine (1988). Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution. In: Colliard, Claude-Albert e Timsit, Gérard (dir.), *Les Autorités Administratives Indépendantes*, Paris: Presses Universitaires de France.

Thompson, D.F. (1999). Democratic Secrecy. *Political Science Quarterly*, 114(2), 181-193. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2657736>. Acesso em março de 2021.

- Transparência Internacional. (2019). Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/> <https://www.access-info.org/what-we-do>. Acesso em fevereiro de 2021.
- Transparency International. (2003). *Global corruption report 2003: Access to information*. London, UK: Profile Books. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2003\\_access\\_to\\_information](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2003_access_to_information). Acesso em fevereiro de 2021.
- Trevisan, A.P & Bellen, H.M.van. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. FGV. Rio de Janeiro. 42 (3), p. 536.
- Tshwan e Principles, (2013). Disponível em <https://www.aclu.org/other/global-principles-national-security-and-right-information-tshwane-principles>. Acesso em janeiro de 2021.
- União Europeia. (2003). *Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho*. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=HU> . Acesso em janeiro de 2021.
- União Europeia. (1992). Tratado da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em janeiro de 2021.
- Uhlir, P. (2006). *Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público*. Brasília: Ed. Unesco.
- Vaccaro, A., Madsen, P. Corporate dynamic transparency: The new ICT-driven ethics? *Ethics Inf Technol* **11**, 113-122 (2009). <https://doi.org/10.1007/s10676-009-9190-1>. Acesso em fevereiro de 2021.
- Vaccaro. A & Madsen P. (2006). Firm Information Transparency: Ethical Questions in the information Age. DOI: 10.1007 / 978-0-387-37876-3\_12. Acesso em março de 2021.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York: Ronald Press.
- Weiss, Friedl e Steiner, Silke (2006), *Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison*, 30 FORDHAM INT'L L.J. 1545 Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol30/iss5/8>. Acesso em maio de 2021.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. In: *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2139277>. Acesso em abril de 2021.

## ANEXOS

### ANEXO I: Declaração Conjunta sobre o Acesso à Informação e sobre a legislação que regulamenta o sigilo

<ul style="list-style-type: none"><li>▪ O direito de acesso à informação mantida por autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional por meio de legislação abrangente (por exemplo, Leis de Liberdade de Informação) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível, sujeita apenas a um sistema estrito de exceções</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ As autoridades públicas devem ter a obrigação de publicar de forma pró-ativa, inclusive na ausência de um pedido, toda uma gama de informações de interesse público. Devem-se estabelecer sistemas para aumentar, ao longo do tempo, a quantidade de informações sujeitas a tal rotina de divulgação</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ O acesso à informação é um direito dos cidadãos. Como resultado, o processo para acessar a informação deverá ser simples, rápido e gratuito ou de baixo custo</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ O direito de acesso à informação deve estar sujeito a um sistema restrito de exceções cuidadosamente adaptadas para proteger os interesses públicos e privados preponderantes, incluindo a privacidade. As exceções se aplicarão somente quando existir o risco de dano substancial aos interesses protegidos, e quando esse dano for maior que o interesse público em geral de ter acesso à informação. O ônus de demonstrar que a informação está amparada pelo sistema de exceções deve recair sobre a autoridade pública que procure denegar o acesso à mesma</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ As autoridades públicas devem ter a obrigação de cumprir padrões mínimos de gestão de arquivos. Devem-se estabelecer sistemas para promover padrões mais elevados com o passar do tempo</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Em caso de discrepâncias ou conflitos entre normas, a lei de acesso à informação deverá prevalecer sobre toda outra legislação</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aqueles que solicitarem informações deverão ter a possibilidade de apelar qualquer denegação de divulgação de informações perante um órgão independente com plenos poderes para investigar e solucionar tais reclamações</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ As autoridades nacionais devem adotar medidas ativas para lidar com a cultura do sigilo que ainda prevalece em muitos países dentro do setor público. Isso deve incluir o estabelecimento de punições para aqueles que deliberadamente obstruírem o acesso à informação. Também devem-se adotar medidas para promover uma ampla sensibilização pública sobre a lei de acesso à informação</li></ul>

- Devem-se adotar medidas, incluindo a alocação dos recursos e da atenção necessários, para assegurar a implementação eficaz da legislação sobre acesso à informação.

Fonte: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=319&lID=4>

## **ANEXO II: Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho**

### **REGULAMENTO (CE) N.º 1049/2001 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 30 de Maio de 2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão**

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e, nomeadamente, o n.º 2 do seu artigo 255.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão (1),

Deliberando nos termos do artigo 251.º do Tratado (2),

Considerando o seguinte:

(1) O Tratado da União Europeia consagra a noção de abertura no segundo parágrafo do artigo 1.º, nos termos do qual o Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

(3) As conclusões das reuniões do Conselho Europeu de Birmingham, Edimburgo e Copenhaga salientaram a necessidade de assegurar uma maior transparência aos trabalhos das instituições da União. O presente regulamento consolida as iniciativas que as instituições já tomaram para aumentar a transparência do processo decisório.

(4) O presente regulamento destina-se a permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos e a estabelecer os respectivos princípios gerais e limites, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 255.º do Tratado CE.

(5) Uma vez que a questão do acesso aos documentos não é regulada no Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço nem no Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão deverão inspirar-se, em conformidade com a Declaração n.º 41 anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão, nas disposições do presente regulamento no que se refere aos documentos relativos às actividades abrangidas por aqueles dois Tratados.

(6) Deverá ser concedido maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições ajam no exercício dos seus poderes legislativos, incluindo por delegação, embora simultaneamente, preservando a eficácia do processo decisório institucional. O acesso directo a estes documentos deverá ser tão amplo quanto possível.

(7) Nos termos do n.º 1 do artigo 28.º e do n.º 1 do artigo 41.º do Tratado UE, o direito de acesso é igualmente aplicável no que respeita aos documentos relativos à política externa e de segurança comum e à cooperação policial e judiciária em matéria penal. Cada uma das instituições deverá respeitar as suas regras de segurança.

(8) Para garantir a plena aplicação do presente regulamento a todas as actividades da União, todas as agências criadas pelas instituições deverão aplicar os princípios estabelecidos no presente regulamento.

(9) Em razão do seu conteúdo extremamente sensível, determinados documentos deverão receber um tratamento especial. Serão adoptadas por acordo interinstitucional modalidades de informação do Parlamento Europeu sobre o conteúdo desses documentos.

(10) A fim de melhorar a transparência dos trabalhos das instituições, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão deverão conceder acesso não só aos documentos elaborados pelas instituições mas também a documentos por elas recebidos. Neste contexto, recorda-se que a Declaração n.º 35 anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão prevê que qualquer Estado-Membro pode solicitar à Comissão ou ao Conselho que não faculte a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo.

(11) Em princípio, todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público. No entanto, determinados interesses públicos e privados devem ser protegidos através de excepções. É igualmente necessário que as instituições possam proteger as suas consultas e deliberações internas, se tal for necessário para salvaguardar a sua capacidade de desempenharem as suas funções. Ao avaliar as excepções, as instituições deverão ter em conta os princípios estabelecidos na legislação comunitária relativos à protecção de dados pessoais em todos os domínios de actividade da União.

(12) Todas as normas relativas ao acesso a documentos das instituições deverão ser conformes com o presente regulamento.

(13) A fim de assegurar plenamente o respeito do direito de acesso, é necessário estabelecer um procedimento administrativo em duas fases, com possibilidade adicional de recurso judicial ou de queixa ao Provedor de Justiça Europeu.

(14) Cada instituição deverá tomar as medidas necessárias para informar o público sobre as novas disposições em vigor e formar o seu pessoal para apoiar os cidadãos no exercício dos seus direitos nos termos do presente regulamento. Para facilitar o exercício por parte dos cidadãos dos direitos que lhes assistem, cada instituição deverá colocar à disposição do público um registo de documentos.

(15) Embora o presente regulamento não tenha por objecto nem por efeito alterar a legislação nacional em matéria de acesso aos documentos, é óbvio que, por força do princípio de cooperação leal que rege as relações entre as instituições e os Estados-Membros, estes últimos deverão fazer o possível por não prejudicar a boa aplicação do presente regulamento e respeitar as regras de segurança das instituições.

(16) O presente regulamento não prejudica os direitos de acesso a documentos por parte de Estados-Membros, autoridades judiciais e órgãos de investigação.

(17) Nos termos do n.º 3 do artigo 255.º do Tratado CE, cada instituição estabelecerá, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos. A Decisão 93/731/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1993, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (1), a Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (2), e a Decisão 97/632/CE, CECA, Euratom do Parlamento Europeu, de 10 de Julho de 1997, relativa ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu (3), bem como as regras relativas à confidencialidade dos documentos Schengen, devem, consequentemente e se necessário, ser alteradas ou revogadas,

ADOPTAR O PRESENTE REGULAMENTO:

#### *Artigo 1.º*

#### **Objectivo**

O presente regulamento tem por objectivo:

- a) Definir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (adiante designados «instituições»), previsto no artigo 255.o do Tratado CE, de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível;
- b) Estabelecer normas que garantam que o exercício deste direito seja o mais fácil possível; e
- c) Promover boas práticas administrativas em matéria de acesso aos documentos.

#### *Artigo 2.o*

#### **Beneficiários e âmbito de aplicação**

1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.
2. As instituições podem conceder acesso aos documentos, sob reserva dos mesmos princípios, condições e limites, a qualquer pessoa singular ou colectiva que não resida ou não tenha a sua sede social num Estado-Membro.
3. O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de actividade da União Europeia
4. Sem prejuízo do estabelecido nos artigos 4.o e 9.o, os documentos serão acessíveis ao público, quer mediante pedido por escrito, quer directamente por via electrónica ou através de um registo. Em especial, os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de um processo legislativo serão directamente acessíveis nos termos do artigo 12.o
5. Os documentos sensíveis na acepção do n.o 1 do artigo 9.o serão sujeitos a tratamento especial.
6. O presente regulamento não prejudica os direitos de acesso público a documentos na posse das instituições que possam decorrer de instrumentos de direito internacional ou de actos das instituições que os apliquem.

#### *Artigo 3.o*

#### **Definições**

Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) «Documento», qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa;
- b) «Terceiros», qualquer pessoa singular ou colectiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa, incluindo os Estados-Membros, as restantes instituições ou órgãos comunitários e não-comunitários e os Estados terceiros.

#### *Artigo 4.o*

#### **Excepções**

1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção:
  - a) Do interesse público, no que respeita:
    - à segurança pública,
    - à defesa e às questões militares,

— às relações internacionais,  
— à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro;  
b) Da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à protecção dos dados pessoais.

2. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção de:

— interesses comerciais das pessoas singulares ou colectivas, incluindo a propriedade intelectual,  
— processos judiciais e consultas jurídicas,  
— objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

4. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das excepções previstas nos n.os 1 ou 2 é aplicável, amenos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.

5. Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo.

6. Quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das excepções, as restantes partes do documento serão divulgadas.

7. As excepções previstas nos n.os 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. As excepções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas excepções relativas à vida privada ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as excepções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.

#### *Artigo 5.o*

#### **Documentos nos Estados-Membros**

Sempre que um Estado-Membro receba um pedido de acesso a um documento emanado de uma instituição que esteja na sua posse, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado, consultará a instituição em causa, a fim de tomar uma decisão que não prejudique a realização dos objectivos do presente regulamento.

O Estado-Membro pode, em alternativa, remeter o pedido para a instituição.

#### *Artigo 6.o*

#### **Pedidos**

1. Os pedidos de acesso a documentos devem ser apresentados sob qualquer forma escrita, na qual se incluem os pedidos sob forma electrónica, numa das línguas referidas no artigo 314.o do Tratado CE e de forma suficientemente precisa para que a instituição possa identificar os documentos. O requerente não é obrigado a declarar as razões do pedido.

2. Se o pedido não for suficientemente preciso, a instituição solicitará ao requerente que o clarifique e prestar-lhe-á assistência para o efeito, por exemplo, fornecendo-lhe informações sobre a utilização dos registos públicos de documentos.

3. No caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, a instituição em causa poderá concertar-se informalmente com o requerente tendo em vista encontrar uma solução equitativa.

4. As instituições devem prestar informações e assistência aos cidadãos sobre como e onde podem apresentar os pedidos de acesso a documentos.

#### *Artigo 7.o*

##### **Processamento dos pedidos iniciais**

1. Os pedidos de acesso a quaisquer documentos devem ser prontamente tratados. Será enviado ao requerente um aviso de receção. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.o ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso e informará o requerente do seu direito de reclamar mediante pedido confirmativo ao abrigo do n.o 2 do presente artigo.

2. No caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir à instituição, no prazo de 15 dias úteis a contar da receção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição.

3. A título excepcional, por exemplo no caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, o prazo previsto no n.o 1 pode ser prorrogado por 15 dias úteis, mediante informação prévia do requerente e fundamentação circunstanciada.

4. A falta de resposta no prazo prescrito dá ao requerente o direito de reclamar mediante pedido confirmativo.

#### *Artigo 8.o*

##### **Processamento dos pedidos confirmativos**

1. Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.o ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de a instituição recusar total ou parcialmente o acesso, deve informar o requerente das vias de recurso possíveis, ou seja, a interposição de recurso judicial contra a instituição e/ou a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos previstos, respectivamente, nos artigos 230.o e 195.o do Tratado CE.

2. A título excepcional, por exemplo no caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, o prazo previsto no n.o 1 pode ser prorrogado por 15 dias úteis, mediante informação prévia do requerente e fundamentação circunstanciada.

3. A falta de resposta da instituição no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial contra a instituição e/ou apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos das disposições pertinentes do Tratado CE.

#### *Artigo 9.o*

##### **Tratamento de documentos sensíveis**

1. Documentos sensíveis são os documentos emanados das instituições ou das agências por elas criadas, dos Estados-Membros, de Estados terceiros ou de organizações internacionais, classificados como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET», ou «CONFIDENTIEL» por força das regras em vigor no seio da instituição em causa que protegem os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros abrangidos pelo n.o 1, alínea a), do artigo 4.o, em especial a segurança pública, a defesa e as questões militares.

2. Os pedidos de acesso a documentos sensíveis no âmbito dos procedimentos previstos nos artigos 7.o e 8.o serão tratados exclusivamente por pessoas autorizadas a tomar conhecimento do conteúdo desses documentos. Sem prejuízo do disposto no n.o 2 do artigo 11.o, cabe a estas pessoas precisar as referências dos documentos sensíveis que poderão ser inscritas no registo público.
3. Os documentos sensíveis só serão registados ou divulgados mediante acordo da entidade de origem.
4. Qualquer instituição que decida recusar o acesso a um documento sensível deve fundamentar essa decisão de forma que não prejudique os interesses protegidos ao abrigo do artigo.
5. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para assegurar o respeito dos princípios previstos no presente artigo e no artigo 4.o no âmbito do tratamento dos pedidos de documentos sensíveis.
6. As regras previstas nas instituições relativas aos documentos sensíveis serão tornadas públicas.
7. A Comissão e o Conselho informarão o Parlamento Europeu sobre os documentos sensíveis, em conformidade com as modalidades acordadas entre as instituições.

#### *Artigo 10.o*

##### **Acesso na sequência de um pedido**

1. O acesso aos documentos pode ser exercido, quer mediante consulta *in loco*, quer mediante emissão de uma cópia, incluindo, quando exista, uma cópia electrónica, segundo a preferência do requerente. O custo de produção e envio das cópias poderá ser cobrado ao requerente. O montante cobrado não poderá ser superior ao custo real de produção e envio das cópias. As consultas *in loco*, as cópias de menos de 20 páginas A4 e o acesso directo sob forma electrónica ou através de registo serão gratuitos.
2. Se um documento já tiver sido divulgado pela instituição em causa, e for facilmente acessível pelo requerente, aquela poderá cumprir a sua obrigação de possibilitar o acesso aos documentos informando o requerente sobre a forma de obter o documento solicitado.
3. Os documentos serão fornecidos numa versão e num formato existentes (inclusive em formato electrónico ou outro formato alternativo, tal como Braille, letras grandes ou banda magnética), tendo plenamente em conta a preferência do requerente.

#### *Artigo 11.o*

##### **Registos**

1. A fim de dar efeito aos direitos conferidos aos cidadãos pelo presente regulamento, cada instituição colocará à disposição do público um registo de documentos. O acesso ao registo deveria fazer-se por meios electrónicos. As referências aos documentos devem ser introduzidas no registo sem demora.
2. Para cada documento, o registo deve conter um número de referência (incluindo, quando aplicável, a referência interinstitucional), o assunto e/ou uma curta descrição do conteúdo do documento e a data em que este foi recebido ou elaborado e lançado no registo. As referências serão introduzidas de forma que não prejudique a protecção dos interesses a que se refere o artigo 4.o
3. As instituições devem tomar imediatamente as medidas necessárias para estabelecer um registo que deve estar operacional até 3 de Junho de 2002.

#### *Artigo 12.o*

##### **Acesso directo sob forma electrónica ou através de um Registo**

1. As instituições fornecerão, tanto quanto possível, acesso público directo aos documentos sob forma electrónica ou através de um registo, nos termos das regras em vigor na instituição em causa.
2. Em especial, os documentos legislativos, ou seja os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros, deveriam ser tornados directamente acessíveis, sem prejuízo do disposto nos artigos 4.o e 9.o.

3. Sempre que possível, os outros documentos, designadamente os documentos relativos ao desenvolvimento de uma política ou estratégia, deveriam ser tornados directamente acessíveis.
4. Quando o acesso directo não for fornecido pelo registo, *Artigo 13.o* deverá indicar-se neste, tanto quanto possível, onde poderá ser localizado o documento.

### **Publicação no Jornal Oficial**

1. Sem prejuízo dos artigos 4.o e 9.o, são publicados no Jornal Oficial, para além dos actos referidos nos n.os 1 e 2 do artigo 254.o do Tratado CE e no primeiro parágrafo do artigo 163.o do Tratado Euratom, os seguintes documentos:

- a) As propostas da Comissão;
- b) As posições comuns aprovadas pelo Conselho de acordo com os processos referidos nos artigos 251.o e 252.o do Tratado CE e as respectivas notas justificativas, bem com as posições do Parlamento Europeu nesses processos;
- c) As decisões-quadro e as decisões referidas no n.o 2 do artigo 34.o do Tratado UE;
- d) As convenções elaboradas pelo Conselho nos termos do n.o 2 do artigo 34.o do Tratado UE;
- e) As convenções assinadas entre os Estados-Membros com base no artigo 293.o do Tratado CE;
- f) Os acordos internacionais celebrados pela Comunidade ou em conformidade com o artigo 24.o do Tratado UE;

2. Tanto quanto possível, são publicados no Jornal Oficial os seguintes documentos:

- a) As iniciativas apresentadas ao Conselho por um Estado-Membro ao abrigo do n.o 1 do artigo 67.o do Tratado CE ou do n.o 2 do artigo 34.o do Tratado EU;
- b) As posições comuns referidas no n.o 2 do artigo 34.o do Tratado UE;
- c) As directivas que não as referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 254.o do Tratado CE, as decisões que não as referidas no 1 do artigo 254.o do Tratado CE, as recomendações e os pareceres.

3. Cada instituição poderá definir livremente no respectivo regulamento interno que outros documentos devem ser publicados no Jornal Oficial.

### *Artigo 14.o*

#### **Informação**

1. Cada instituição tomará as medidas necessárias para informar o público dos direitos de que este beneficia ao abrigo do presente regulamento.
2. Os Estados-Membros devem cooperar com as instituições no que diz respeito à informação aos cidadãos.

### *Artigo 15.o*

#### **Prática administrativa nas instituições**

1. As instituições desenvolverão boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo presente regulamento.
2. As instituições estabelecerão um comité interinstitucional tendo em vista estudar as melhores práticas, abordar eventuais diferendos e debater as futuras evoluções em matéria de acesso do público aos documentos.

### *Artigo 16.o*

#### **Reprodução dos documentos**

O presente regulamento aplica-se sem prejuízo das normas em vigor em matéria de direitos de autor que possam limitar o direito de terceiros reproduzirem ou explorarem os documentos divulgados.

### *Artigo 17.o*

#### **Relatórios**

1. Cada instituição publicará anualmente um relatório sobre o ano anterior, referindo o número de casos em que a instituição recusou a concessão de acesso a documentos, as razões porque o fez e o número de documentos sensíveis não lançados no registo.
2. A Comissão publicará até 31 de Janeiro de 2004 um relatório sobre a aplicação dos princípios do presente regulamento e fará recomendações, incluindo, se apropriado, propostas para a revisão do presente regulamento e um programa de acção com medidas a tomar pelas instituições.

#### *Artigo 18.o*

##### **Medidas de execução**

1. Cada instituição adaptará o respectivo regulamento interno às disposições do presente regulamento. As adaptações produzem efeitos a partir de 3 de Dezembro de 2001.
2. No prazo de seis meses a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento, a Comissão examinará a conformidade do Regulamento (CEE, Euratom) n.o 354/83 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1983, relativo à abertura ao público dos arquivos históricos da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (1), com o presente regulamento, a fim de assegurar tanto quanto possível a preservação e o arquivamento de documentos.
3. No prazo de seis meses a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento, a Comissão examinará a conformidade das normas em vigor sobre o acesso aos documentos com o presente regulamento.

#### *Artigo 19.o*

##### **Entrada em vigor**

O presente regulamento entra em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. O presente regulamento é aplicável a partir de 3 de Dezembro de 2001. O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 30 de Maio de 2001.

*Pelo Parlamento Europeu*

*A Presidente*

N. FONTAINE

*Pelo Conselho*

*O Presidente* B. LEJON

## ANEXO III: Lei Modelo 2.0 OEA

AG/RES. 2607 (XL-O/10)

### LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

(Aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de junho de 2010)

A ASSEMBLEIA GERAL,

RECORDANDO a resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), “Acesso à informação pública: Fortalecimento da democracia”, a qual recomenda a elaboração de uma lei modelo sobre o acesso à informação pública e um guia para sua implementação, em conformidade com as normas internacionais nessa matéria;

RECORDANDO TAMBÉM que o Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas, realizada na Cidade de Québec em 2001, assinala que os governos assegurarão que suas legislações nacionais sejam aplicadas de igual maneira a todos, respeitando a liberdade de expressão e o acesso de todos os cidadãos à informação pública;

RECORDANDO AINDA que na Declaração de Nuevo León da Cúpula Extraordinária das Américas, realizada na Cidade de Monterrey, em 2004, os Chefes de Estado e de Governo manifestaram seu compromisso de estabelecer os quadros jurídicos e normativos, bem como as estruturas e as condições necessárias para garantir o direito de acesso à informação pública;

LEVANDO EM CONTA que a Secretaria-Geral, a fim de cumprir o mandato constante da resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), estabeleceu um grupo de peritos, do qual participaram representantes da Comissão Jurídica Interamericana, da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão, do Departamento de Modernização do Estado e Boa Governança (cujo nome atual é Departamento de Gestão Pública Efetiva) e do Departamento de Direito Internacional, bem como peritos em acesso à informação de alguns países e da sociedade civil; e

ACOLHENDO a apresentação da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação e seu guia de implementação à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente, em 29 de abril de 2010,

RESOLVE:

1. Tomar nota da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação, documento CP/CAJP-2840/10 corr. 1, que faz parte desta resolução, bem como de seu guia de implementação, constante do documento CP/CAJP-2841/10.
2. Reafirmar, no que for aplicável, os mandatos constantes da resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), “Acesso à informação pública: Fortalecimento da democracia”. Nesse sentido, dispor que na sessão especial programada para o segundo semestre de 2010 sejam consideradas a Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública e as observações dos Estados membros

relativas a essa Lei.

3. Encarregar a Secretaria-Geral de apoiar os esforços dos Estados membros que assim solicitarem na elaboração, execução e avaliação de suas normas e políticas em matéria de acesso dos cidadãos à informação pública.

4. Agradecer à Secretaria-Geral e aos peritos a elaboração da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública e de seu guia de implementação.

5. A execução desta resolução estará sujeita à disponibilidade de recursos financeiros alocados no orçamento-programa da Organização e de outros recursos.

### LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO

[Documento apresentado pelo Grupo de Peritos sobre Acesso à Informação coordenado pelo Departamento de Direito Internacional, da Secretaria de Assuntos Jurídicos, em conformidade com a resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) da Assembléia Geral]

#### RECORDANDO:

Que os Chefes de Estado e de Governo das Américas, na Declaração de Nuevo León, estabeleceram seu compromisso de proporcionar os arcabouços jurídicos necessários para garantir o direito de acesso à informação; e

Que a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), mediante a resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), encarregou o Departamento de Direito Internacional de elaborar um projeto de Lei Modelo sobre Acesso à Informação e um guia para sua implementação com a colaboração da Comissão Jurídica Interamericana, a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão e o Departamento de Modernização do Estado e Boa Governança, com a cooperação dos Estados membros, a sociedade civil e outros peritos, para servir como modelo de reforma no Hemisfério;

#### REAFIRMANDO:

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em particular o artigo 13 sobre a Liberdade de Pensamento e de Expressão;

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos;

A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em *Claude Reyes v. Chile*, que reconheceu formalmente o direito de acesso à informação como parte do direito fundamental à liberdade de expressão;

Os princípios sobre o direito de acesso à informação da Comissão Jurídica Interamericana;

As “Recomendações de Acesso à Informação” elaboradas pelo Departamento de Direito Internacional da OEA, em coordenação com os órgãos, agências e entidades do Sistema Interamericano, a sociedade civil, os peritos dos Estados membros e a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente;

Os relatórios anuais da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; e

A Declaração de Atlanta e o Plano de Ação das Américas para o Avanço do Direito de Acesso à Informação do Centro Carter; e

DESTACANDO:

Que o acesso à informação é um direito humano fundamental do homem e uma condição essencial para todas as sociedades democráticas;

Que o direito de acesso à informação se aplica em sentido amplo a toda informação em posse de órgãos públicos, incluindo toda informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio;

Que o direito de acesso à informação se baseia no princípio de máxima divulgação da informação;

Que as exceções ao direito de acesso à informação deverão ser estabelecidas de maneira clara e específica pela lei;

Que, mesmo na ausência de uma petição específica, os órgãos públicos deverão divulgar informação sobre suas funções de forma regular e proativa, de maneira a assegurar que a informação seja acessível e compreensível;

Que o processo para solicitar informação deverá reger-se por regras justas e não discriminatórias que estabeleçam prazos claros e razoáveis, que dêem assistência a quem solicitar a informação, que assegurem o acesso gratuito ou com um custo que não exceda o custo de reprodução dos documentos e que imponham aos órgãos públicos a justificação da recusa a uma solicitação de acesso dando as razões específicas da negativa;

Que toda pessoa deverá ter o direito de recorrer de qualquer negativa ou obstrução ao acesso à informação ante uma instância administrativa e de apelar das decisões deste órgão administrativo perante os tribunais de justiça;

Que toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação violando as regras estabelecidas na presente Lei deverá estar sujeita a sanção; e

Que deverão ser adotadas medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação nas Américas,

[Estado membro] aprova a seguinte:

## LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO

### *I. Definições, Alcance, Finalidade, Direito de Acesso e Interpretação*

#### Definições

1. Na presente Lei, salvo que o contexto requeira o contrário:

- a) “Altos funcionários” se refere a qualquer funcionário dentro de uma autoridade pública cujo salário anual total exceda [US\$100.000];
- b) “Autoridade pública” se refere a qualquer autoridade governamental e às organizações privadas compreendidas no artigo 3 desta Lei;
- c) “Documento” se refere a qualquer informação escrita, independentemente de sua forma, origem, data de criação ou caráter oficial, do fato de ter sido ou não criada pela autoridade pública que a mantém e de ter sido classificada como confidencial ou não;
- d) “Informação” se refere a qualquer tipo de dado em custódia ou controle de uma autoridade pública;
- e) “Informação pessoal” se refere a qualquer informação relacionada a uma pessoa viva através da qual se pode identificar essa pessoa viva;
- f) “Encarregado de informação” se refere ao indivíduo ou indivíduos designados pela autoridade pública em conformidade com os artigos 30 e 31 desta Lei;
- g) “Publicar” se refere ao ato de tornar uma informação acessível ao público em geral e inclui a impressão, emissão e as formas eletrônicas de difusão;e
- h) “Terceiros interessados” se refere às pessoas que têm um interesse direto em impedir a divulgação de informação que proporcionaram de maneira voluntária a uma autoridade pública, seja porque a divulgação afeta sua privacidade ou seus interesses comerciais.

#### Alcance e finalidade

2. Esta lei estabelece a mais ampla aplicação possível do direito de acesso à informação que esteja em posse, custódia ou controle de qualquer autoridade pública. A lei se baseia no princípio de máxima publicidade, de tal maneira que qualquer informação em mãos de instituições públicas seja completa, oportuna e acessível, sujeita a um claro e preciso regime de exceções, que deverão estar definidas por lei e ser legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática.
3. A presente Lei se aplica a toda autoridade pública pertencente a todos os poderes do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todos os níveis da estrutura governamental interna (central ou federal, regional, provincial ou municipal); se aplica também aos órgãos, organismos ou entidades independentes ou autônomos de propriedade do governo ou por ele controlados, atuando por poderes outorgados pela Constituição ou por outras leis e se aplica também às organizações privadas que recebem fundos ou benefícios públicos substanciais (direta ou indiretamente), ou que desempenham funções e serviços públicos, mas somente com respeito aos fundos ou benefícios públicos recebidos ou às funções e serviços públicos desempenhados. Todos esses órgãos deverão ter sua informação disponível de acordo com o previsto na presente Lei.

*Comentário: A expressão “benefícios públicos” não deve ser interpretada amplamente, de maneira a compreender todo benefício financeiro recebido do governo.*

4. Em caso de qualquer inconsistência, esta Lei prevalecerá sobre qualquer outra lei.

*Comentário: Sem prejuízo de que a Lei Modelo não contenha uma disposição que compreenda dentro de seu âmbito de aplicação a informação em posse de empresas privadas que seja necessária para o exercício ou proteção dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deve-se notar que alguns Estados, entre eles a África do Sul, adotaram esse enfoque.*

#### Direito de acesso à informação

5. Toda pessoa que solicite informação a qualquer autoridade pública que esteja compreendida pela presente Lei terá os seguintes direitos, sujeitos unicamente às disposições do Capítulo IV desta Lei:
- a) a ser informada se os documentos que contêm a informação solicitada, ou dos quais se possa derivar essa informação, estão ou não em poder da autoridade pública;
  - b) se esses documentos estão em poder da autoridade pública que recebeu a solicitação, a que se lhe comunique essa informação de maneira expedita;
  - c) se esses documentos não forem entregues ao solicitante, a apelar da não entrega da informação;
  - d) a realizar solicitações de informação anonimamente;
  - e) a solicitar informação sem ter que justificar as razões pelas quais solicita a informação;
  - f) a ser livre de qualquer discriminação que possa basear-se na natureza da solicitação; e
  - g) a obter a informação gratuitamente ou com um custo que não exceda o custo de reprodução dos documentos.
6. O solicitante não será punido, castigado ou processado pelo exercício do direito de acesso à informação.
7. (1) O encarregado de informação deverá fazer esforços razoáveis para ajudar o solicitante em relação à solicitação, responder à solicitação de forma precisa e completa e, em conformidade com a regulamentação aplicável, facilitar o acesso oportuno aos documentos no formato solicitado.
- (2) A Comissão de Informação deverá fazer esforços razoáveis para ajudar o solicitante em relação a um recurso de apelação interposto ante uma negativa de divulgação de informação.

#### Interpretação

8. Toda pessoa encarregada da interpretação desta Lei, ou de qualquer outra legislação ou instrumento normativo que possa afetar o direito à informação, deverá adotar a interpretação razoável que garanta a maior efetividade do direito à informação.

## II. Medidas para promover a abertura

### Adoção de esquemas de publicação

9. (1) Toda autoridade pública deverá adotar e disseminar de maneira ampla, incluindo a publicação através de seu *site*, um esquema de publicação aprovado pela Comissão de Informação dentro de [seis] meses após:
  - a) a entrada em vigor da presente Lei; ou
  - b) o estabelecimento da autoridade pública em questão.
- (2) O Esquema de Publicação deverá estabelecer:
  - a) as classes de documentos que a autoridade publicará de maneira proativa;
  - e
  - b) a forma na qual publicará esses documentos.
- (3) Ao adotar um Esquema de Publicação, uma autoridade pública deverá levar em consideração o interesse público:
  - a) de permitir o acesso à informação que está em sua posse;
  - b) de divulgar informação de maneira proativa a fim de minimizar a necessidade de que os indivíduos apresentem solicitações de informação.
- (4) Toda autoridade pública deverá publicar informação em conformidade com seu esquema de publicação.

### Aprovação de esquemas de publicação

10. (1) Ao aprovar um esquema de publicação, a Comissão de Informação poderá estabelecer que essa aprovação expirará em uma data específica.
- (2) Ao rejeitar a aprovação de um esquema de publicação, a Comissão de Informação deverá fundamentar as razões e proporcionar instruções razoáveis à autoridade pública sobre a forma como poderá modificar o esquema para obter sua aprovação.
- (3) A Comissão de Informação poderá retirar sua aprovação a um esquema de publicação dando [seis] meses de aviso e fundamentando sua decisão.
- (4) A Comissão de Informação deverá levar em consideração a necessidade de cumprir o artigo 12 (2) ao aprovar ou rejeitar um esquema de publicação.

### Esquemas de publicação modelo

11. (1) A Comissão de Informação poderá adotar ou aprovar esquemas de publicação modelo para distintas classes de autoridades públicas.
- (2) Quando uma autoridade pública em uma determinada classe adotar um esquema de publicação modelo aplicável a essa classe de autoridade pública, não deverá requerer a aprovação adicional da Comissão de Informação, desde que informe à Comissão de Informação que está empregando esse esquema de publicação modelo.
- (3) A Comissão de Informação poderá estabelecer um tempo limite para a validade de um esquema de publicação modelo ou, dando [seis] meses de aviso a todas as autoridades que utilizam esse modelo, terminar a validade de qualquer esquema de publicação

modelo.

#### Classes de informação essencial

12. (1) As classes de informação essencial sujeitas a disseminação de maneira proativa por uma autoridade pública são as seguintes:
- a) a descrição de sua estrutura orgânica, de suas funções e deveres, da localização de seus departamentos e organismos, de suas horas de atendimento ao público e dos nomes de seus funcionários;
  - b) as qualificações e salários dos altos funcionários;
  - c) todo mecanismo interno e externo de supervisão, de relatórios e de monitoramento da autoridade pública, incluindo seus planos estratégicos, códigos de governabilidade e principais indicadores de desempenho, incluindo os relatórios de auditoria;
  - d) seu orçamento e planos de gasto público do ano fiscal em curso e de anos anteriores, e os relatórios anuais sobre a execução do orçamento;
  - e) seus procedimentos, diretrizes, políticas em matéria de aquisições, contratos outorgados e dados para a execução e acompanhamento do desempenho de contratos;
  - f) as escalas salariais, incluindo todos os componentes e subcomponentes do salário total, correspondentes a todas as categorias de funcionários e consultores que trabalham na autoridade pública (atualizando a informação em cada oportunidade que se realizem reclassificações de cargos);
  - g) detalhes pertinentes sobre todo serviço que ofereça diretamente ao público, incluindo normas, cartas e protocolos de atendimento ao cliente;
  - h) todo mecanismo de apresentação direta de solicitações ou denúncias à disposição do público em relação a ações ou omissões dessa autoridade pública, junto com um resumo de toda solicitação, denúncia ou outra ação direta de pessoas e a resposta desse órgão;
  - i) uma descrição das faculdades e deveres de seus funcionários principais e os procedimentos adotados para tomar decisões;
  - j) todas as leis, regulamentos, resoluções, políticas, diretrizes e manuais, ou outros documentos que contenham interpretações, práticas ou precedentes sobre o desempenho do órgão no cumprimento de suas funções que afetam o público em geral;
  - k) todo mecanismo ou procedimento por meio do qual o público possa apresentar petições ou, de alguma outra maneira, incidir na formulação da política ou exercício das faculdades dessa autoridade pública;
  - l) um guia simples que contenha informação adequada sobre seus sistemas de manutenção de documentos, os tipos e formas de informação em seu poder, as categorias de informação que publica e os procedimentos que devem ser adotados para formular uma solicitação de informação e uma apelação interna;

- m) um registro de solicitações e divulgações, em conformidade com o artigo 18, que contenha uma lista das solicitações recebidas e os documentos divulgados em conformidade com a presente Lei, que deverão estar automaticamente disponíveis, assim como um registro de ativos de informação, em conformidade com o artigo 17;
- n) uma lista completa dos subsídios concedidos pela autoridade pública;
- o) a informação que seja solicitada com frequência; e
- p) qualquer informação adicional que a autoridade pública considere oportuno publicar.

(2) Os esquemas de publicação adotados pelas autoridades públicas deverão abarcar todas as classes de informação essencial estabelecidas no artigo 12 (1) no prazo de [sete] anos contados a partir da adoção do primeiro esquema de publicação dessa autoridade pública, em conformidade com o artigo 9(1).

(3) A autoridade pública deverá criar e arquivar anualmente uma imagem digital de seu *site* que contenha toda a informação requerida pelo esquema de publicação.

*Comentário: A lista de elementos sujeitos a divulgação proativa está sujeita, obviamente, às exceções estabelecidas no Capítulo IV da Lei. Contudo, quem tem o poder de determinar a aplicação do Capítulo IV é exclusivamente a Comissão de Informação (não a autoridade pública), ao formular e aprovar os esquemas de publicação.*

#### Políticas públicas e populações específicas:

- 13. (1) Os documentos de políticas públicas deverão ser de acesso público.  
(2) Ninguém poderá sofrer prejuízo algum devido à aplicação de uma política pública que não tenha sido divulgada em conformidade com o inciso (1) do presente artigo.
- 14. As autoridades públicas deverão divulgar a informação que afeta uma população específica da maneira e forma que permita a essa população afetada ter acesso a essa informação, salvo que existam sólidas razões legais, políticas, administrativas ou de interesse público para não fazê-lo.

#### Outras leis e mecanismos que contemplam a divulgação de informação

- 15. A presente Lei não afeta o exercício de outra lei ou ato administrativo que:
  - a) requeira que a informação contida em documentos em posse, custódia ou controle do governo esteja à disposição do público;
  - b) permita o acesso de todas as pessoas aos documentos em posse, custódia ou controle do governo; ou
  - c) requeira a publicação de informação sobre as operações do governo;
- 16. Quando uma pessoa solicitar informação, essa solicitação deverá ser processada de maneira igualmente favorável como se tivesse sido realizada sob esta Lei.

#### Registros de ativos de informação

17. (1) Toda autoridade pública deverá criar e manter atualizado um registro de ativos de informação que inclua:
- a) todas as categorias de informação publicada pela entidade;
  - b) todo documento publicado;e
  - c) todo documento disponível para ser comprado pelo público.
- (2) A Comissão de Informação poderá estabelecer normas em relação aos registros de ativos de informação.
- (3) Toda autoridade pública deverá assegurar-se de que seus registros de ativos de informação cumpram as normas estabelecidas pela Comissão de Informação.

#### Registros de solicitações e divulgações

18. (1) As autoridades públicas deverão criar, manter e publicar um registro de solicitações e divulgações de todos os documentos divulgados em resposta a solicitações realizadas em conformidade com a presente Lei em seu *site* e na área de recepção de todos os seus escritórios, acessíveis ao público, sujeito à proteção da privacidade do solicitante original.
- (2) A Comissão de Informação poderá estabelecer normas relacionadas à informação contida nos registros de solicitações e divulgações.
- (3) Toda autoridade pública deverá assegurar-se de cumprir as normas que a Comissão de Informação estabelecer para a manutenção dos registros de solicitações e divulgações.

#### Informação divulgada anteriormente

19. (1) As autoridades públicas deverão garantir e facilitar aos solicitantes, da maneira mais simples possível, o acesso a todos os documentos previamente divulgados.
- (2) As solicitações de documentos contidos nos registros de solicitações e divulgações deverão ser publicadas o mais breve possível, quando esses documentos estiverem em formato eletrônico e, quando não estiverem em formato eletrônico, a mais tardar em [três] dias úteis a partir da apresentação de uma solicitação.
- (3) Quando a resposta a uma solicitação for entregue em formato eletrônico, esta deverá ser publicada de maneira proativa no *site* da autoridade pública.
- (4) Se pela segunda vez for solicitada a mesma informação, esta deverá ser publicada de maneira proativa no *site* da autoridade pública.

### *III. Acesso à informação em poder das autoridades públicas*

#### Solicitação de informação

20. A solicitação de informação pode ser apresentada por meio escrito, por via eletrônica, verbalmente em pessoa, por telefone ou por qualquer outro meio análogo, com o encarregado de informação correspondente. Em todos os casos, a solicitação deverá ser devidamente registrada conforme disposto no artigo 21 da presente Lei.
21. Salvo que a informação possa ser entregue de maneira imediata, toda solicitação de informação deverá ser registrada e receber um número para seu devido acompanhamento, o qual deverá ser proporcionado ao solicitante junto com a informação de contato do funcionário encarregado de processar esta solicitação.
22. Não deverá haver nenhum custo para a apresentação de uma solicitação.
23. As solicitações de informação deverão ser registradas na ordem em que forem recebidas

- e deverão ser atendidas de forma justa e sem discriminação.
24. (1) Uma solicitação de informação deverá conter os seguintes dados:
- informação de contato para receber notificações e a informação solicitada;
  - uma descrição suficientemente precisa da informação solicitada, para permitir que a informação seja localizada; e
  - a forma preferida de entrega da informação solicitada.
- (2) Caso não tenha sido indicada a preferência na forma de entrega, a informação solicitada deverá ser entregue da maneira mais eficiente e que suponha o menor custo possível para a autoridade pública.

*Comentário: O solicitante não necessita dar seu nome na solicitação de informação.*

*Contudo, se a solicitação se referir a informação pessoal, será necessário incluir o nome do solicitante.*

25. (1) A autoridade pública que receber uma solicitação deverá realizar uma interpretação razoável acerca do alcance e natureza da solicitação.
- (2) Se a autoridade pública tiver dúvidas acerca do alcance ou natureza da informação solicitada, deverá entrar em contato com o solicitante com o objetivo de esclarecer a solicitação. A autoridade pública tem a obrigação de assistir o solicitante em relação a sua solicitação e de responder à solicitação de forma precisa e completa.
26. (1) Caso a autoridade pública determine, de maneira razoável, que não é a autoridade responsável pela resposta, deverá, da maneira mais rápida possível e em todo caso dentro de um prazo não superior a [cinco] dias úteis, enviar a solicitação à autoridade correta para que esta processe a solicitação.
- (2) A autoridade pública que receber a solicitação deverá notificar ao solicitante que sua solicitação foi encaminhada a outra autoridade pública a fim de poder ser atendida.
- (3) A autoridade pública que receber a solicitação deverá fornecer ao solicitante informação de contato para que o solicitante possa fazer o devido acompanhamento da sua solicitação.<sup>1/</sup> -

#### Notificação a terceiros interessados

27. Os terceiros interessados deverão ser informados em um período de [cinco] dias desde o recebimento de uma solicitação, e será dado um prazo de [10] dias para manifestar o que a seu direito corresponda ante a autoridade pública que receber a solicitação. Nessa comunicação escrita o terceiro interessado poderá:
- consentir no acesso à informação solicitada; ou
  - estabelecer as razões pelas quais a informação não deveria tornar-se pública.

#### Custos de reprodução

28. (1) O solicitante somente pagará o custo de reprodução da informação solicitada e, se for o caso, o custo de envio, se assim houver requerido. A informação enviada de maneira eletrônica não poderá ter nenhum custo.
- (2) O custo de reprodução não poderá exceder o valor do material no qual se reproduz a informação solicitada; o custo do envio não deverá exceder o custo que este possa ter no mercado. O custo do mercado, para este propósito, deverá ser estabelecido

periodicamente pela Comissão de Informação.

- <sup>1</sup>. ALTERNATIVA: Caso a autoridade pública que receber a solicitação determine razoavelmente que não é a autoridade competente para atender a essa solicitação, deverá, no prazo de (cinco) dias úteis após o recebimento da solicitação, indicar a autoridade correspondente ao solicitante.

(3) As autoridades públicas poderão entregar a informação de forma totalmente gratuita, incluindo custos de reprodução e envio, para qualquer cidadão que tenha renda anual inferior a uma quantia estabelecida pela Comissão de Informação.

(4) A Comissão de Informação estabelecerá normas adicionais com relação aos custos que poderão incluir a possibilidade de que certa informação seja entregue sem custo quando se trate de casos de interesse público, ou a possibilidade de estabelecer um número mínimo de páginas entregues sem nenhum custo.

#### Forma de acesso

29. As autoridades públicas facilitarão o acesso mediante a exibição de documentos originais em instalações adequadas para tais propósitos.

#### Encarregado de informação

30. O titular da autoridade pública responsável por responder às solicitações de informação deverá designar um encarregado de informação. Este será o encarregado de implementar a Lei nessa autoridade pública. A informação de contato para cada encarregado de informação deverá ser publicada no *site* da autoridade pública e estar facilmente acessível ao público.
31. O encarregado de informação terá, além das obrigações especificamente estabelecidas em outras seções desta Lei, as seguintes obrigações:
- a) Promover dentro da autoridade pública as melhores práticas em relação à manutenção, arquivo e eliminação dos documentos; e
  - b) Ser o contato central na autoridade pública para o recebimento de solicitações de informação, para a assistência aos indivíduos que solicitam informação e para o recebimento de denúncias sobre a atuação da autoridade pública na divulgação de informação.

#### Busca de documentos

32. Após o recebimento de uma solicitação de informação, a autoridade pública que receber a solicitação deverá empreender uma busca razoável dos documentos necessários para responder à solicitação.

#### Manutenção de documentos

33. A [autoridade responsável pelos arquivos] deverá elaborar, em coordenação com a Comissão de Informação, um sistema de manutenção de documentos que será obrigatório para toda autoridade pública.

#### Informação extraviada

34. Quando uma autoridade pública não puder localizar a informação que dê resposta a uma solicitação e ficar estabelecido que a informação deveria existir em seus arquivos, será preciso que se faça um esforço razoável para obter a informação extraviada a fim de dar uma resposta ao solicitante.

#### Período de resposta

35. (1) Toda autoridade pública deverá responder a uma solicitação de informação o quanto antes e, no máximo, dentro de [vinte] dias úteis contados a partir do recebimento da solicitação.  
(2) Caso uma solicitação tenha sido transferida de uma autoridade pública a outra, a data de recebimento será a data em que a autoridade pública competente para responder à solicitação a recebeu, mas em nenhum caso deverá exceder [dez] dias úteis a partir da data em que a solicitação foi inicialmente recebida por uma autoridade pública com competência para receber solicitações de informação.

#### Prorrogação

36. (1) Toda vez que uma solicitação exigir uma busca ou revisão de um grande número de documentos, uma busca em escritórios fisicamente separados do que recebeu a solicitação ou consultas com outras autoridades públicas antes de alcançar uma decisão com respeito à divulgação da informação, a autoridade pública que tramita a solicitação poderá prorrogar o prazo para responder à solicitação por um período de até [vinte] dias úteis adicionais.  
(2) Caso a autoridade pública não possa completar o processo de resposta em [vinte] dias úteis ou, se forem cumpridas as condições do parágrafo 1, em [quarenta] dias úteis, a falta de resposta da autoridade pública será entendida como rejeição da solicitação.  
(3) Em casos verdadeiramente excepcionais, quando a solicitação compreender um volume significativo de informação, a autoridade pública poderá solicitar à Comissão de Informação o estabelecimento de um prazo superior a [quarenta] dias úteis para responder à solicitação.  
(4) Quando uma autoridade pública não cumprir os prazos estabelecidos neste artigo, a informação será entregue sem custo. Além disso, a autoridade que não cumprir os referidos prazos deverá obter a aprovação prévia da Comissão de Informação para negar-se a divulgar informação ou para realizar uma divulgação parcial de informação.
37. A notificação a terceiros não eximirá as autoridades públicas de cumprir os prazos estabelecidos nesta Lei para responder a uma solicitação.

#### Avisos ao solicitante

38. Quando a autoridade pública considerar razoavelmente que uma solicitação terá custos de reprodução superiores aos estabelecidos pela Comissão de Informação ou que exigirá mais de [vinte] dias úteis para sua resposta, poderá informar ao solicitante com o fim de dar-lhe a oportunidade de reduzir ou modificar o alcance de sua solicitação.
39. (1) As autoridades públicas deverão garantir o acesso na forma solicitada, a menos que:
- a) se possa danificar o documento;
  - b) se violem direitos autorais que não pertençam à autoridade pública; ou
  - c) isso não for viável devido à necessidade de excluir ou riscar certa informação contida no documento, em conformidade com o Capítulo IV desta Lei.
- (2) Quando for solicitada informação em formato eletrônico que já esteja disponível ao público na internet, a autoridade pública poderá dar por satisfeita a solicitação se indicar

ao solicitante o endereço URL de maneira exata.

(3) Quando o solicitante solicitar a informação por meio de um formato não eletrônico, a autoridade pública não poderá responder a essa solicitação referindo-se ao endereço URL.

40. (1) Quando a informação for entregue ao solicitante, este deverá ser notificado e informado sobre qualquer custo ou ação necessária para ter acesso à informação.
- (2) Caso a informação solicitada ou uma parte dela não seja entregue ao solicitante por estar compreendida no regime de exceções sob o Capítulo IV desta Lei, a autoridade pública deverá informar ao solicitante:
- a) uma estimativa razoável do volume de material que se considera reservado;
  - b) uma descrição específica das disposições desta Lei empregadas para a reserva;
  - c) seu direito de interpor uma apelação.

#### *IV. Exceções*

##### Exceções à divulgação

41. As autoridades públicas podem rejeitar o acesso à informação unicamente nas seguintes circunstâncias, quando forem legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática, baseando-se nos padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano:
- a) Quando o acesso afetar os seguintes interesses privados:
    - 1. o direito à privacidade, incluindo privacidade relacionada à vida, saúde ou segurança;
    - 2. os interesses comerciais e econômicos legítimos; ou
    - 3. patentes, direitos autorais e segredos comerciais.

As exceções desta alínea não deverão ser aplicadas quando o indivíduo tiver consentido na divulgação de seus dados pessoais ou, quando das circunstâncias do caso, ficar claro que a informação foi entregue à autoridade pública como parte da informação que deve estar sujeita ao regime de publicidade.

A exceção da alínea (a) 1 não terá aplicação com respeito a assuntos relacionados às funções dos funcionários públicos, ou quando tenham transcorrido mais de [20] anos desde a morte do indivíduo em questão.

*Comentário: Em casos nos quais a informação sobre interesses comerciais e econômicos legítimos tenha sido proporcionada à autoridade pública de maneira confidencial, essa informação deverá permanecer isenta de divulgação.*

- b) Quando o acesso gerar um risco claro, provável e específico de um dano significativo, [o qual deverá ser definido de maneira mais detalhada mediante lei,] aos seguintes interesses públicos:
  - 1. Segurança pública;
  - 2. Defesa nacional;

3. futura provisão livre e franca de assessoramento nas autoridades públicas e entre elas;
4. elaboração ou desenvolvimento efetivo de políticas públicas;
5. relações internacionais e intergovernamentais;
6. execução da lei, prevenção, investigação e indiciamento criminal;
7. habilidade do Estado para gerenciar a economia;
8. legítimos interesses financeiros da autoridade pública; e
9. exames e auditorias, bem como processos de exame e de auditoria.

As exceções contidas nos itens (b) 3, 4, e 9 não deverão ser aplicadas a fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas.

A exceção do item (b) 4 não deverá ser aplicada uma vez que a política pública tenha sido aprovada.

A exceção do item (b) 9 não deverá ser aplicada aos resultados de um exame ou de uma auditoria em particular, uma vez que tenha sido concluído.

- c) Quando a permissão do acesso constituir uma violação às comunicações confidenciais, incluindo a informação legal que deve ser considerada privilegiada.

*Comentário: Apesar de o Sistema Interamericano prever uma possível exceção para a proteção da “Ordem Pública”, esta é explicitamente rejeitada nesta Lei Modelo por considerar que essa expressão é sumamente vaga e poderia ocasionar abusos na aplicação da exceção.*

*Comentário: Para cumprir as normas do Sistema Interamericano que exigem um regime de exceções claro e preciso, se entenderá que o texto em colchetes do item (b) “definido de maneira mais detalhada mediante lei”, inclui as definições realizadas por meio de legislação e/ou da jurisprudência, das quais resultará uma definição das exceções. Além disso, embora este texto permita que se definam de maneira mais detalhada por lei, a operação dessas definições adicionais é limitada pelos princípios e disposições desta lei. Nesse sentido, a lei estabelece um direito amplo de acesso à informação baseado no princípio de máxima divulgação (artigo 2); estabelece que esta lei prevalece sobre qualquer outra legislação, em casos de inconsistência (artigo 4); e requer que qualquer pessoa a cargo de interpretar a lei ou algum outro instrumento que possa afetar o direito de acesso à informação adote interpretação razoável em favor da divulgação (artigo 8).*

#### Divulgação parcial

42. Nas circunstâncias em que a totalidade da informação contida em um documento não estiver isenta de divulgação mediante as exceções enunciadas no artigo 41, poderá ser feita uma versão do documento que risque ou cubra somente as partes do documento sujeitas à exceção. A informação não isenta deverá ser entregue ao solicitante e tornada pública.

## Divulgação histórica

43. As exceções a que se refere o artigo 41 (b) não são aplicáveis no caso de um documento que tenha mais de [12] anos de antiguidade. Quando uma autoridade pública deseje reservar a informação, este período poderá ser estendido até por outros [12] anos mediante a aprovação da Comissão de Informação.

## Supremacia do interesse público

44. Nenhuma autoridade pública pode negar-se a indicar se um documento está ou não em seu poder ou negar a divulgação de um documento, em conformidade com as exceções contidas no artigo 41, salvo que o dano causado ao interesse protegido seja maior que o interesse público de obter acesso à informação.
45. As exceções contidas no artigo 41 não deverão ser aplicadas em casos de graves violações de direitos humanos ou de delitos contra a humanidade.

## V. Apelações

### Apelação interna

46. (1) O solicitante poderá, dentro de um prazo de [60] dias úteis contados a partir da falta de resposta à sua solicitação, ou a partir da verificação de qualquer outro descumprimento das regras estabelecidas nesta Lei a respeito da resposta de solicitações, apresentar uma apelação interna ao titular da autoridade pública.  
(2) O titular da autoridade pública deverá emitir uma resolução fundamentada por escrito dentro de um prazo não superior a [10] dias úteis a partir do recebimento da apelação interna, e entregar ao solicitante uma cópia dessa resolução.  
(3) Se o solicitante decidir apresentar uma apelação interna, deverá esperar o término completo dos prazos estabelecidos nesta disposição antes de apresentar uma apelação externa.

*Comentário: Uma apelação interna não deve ser obrigatória, mas opcional para o solicitante antes de apresentar uma apelação externa.*

### Apelação externa

47. (1) Qualquer solicitante que considerar que sua solicitação não foi atendida em conformidade com as disposições desta Lei, independentemente de ter apresentado ou não uma apelação interna, tem direito de apresentar uma apelação à Comissão de Informação.  
(2) Essa apelação deverá ser apresentada dentro de um prazo não superior a [60] dias do vencimento dos prazos estabelecidos para a resposta de uma solicitação ou para a resposta de uma apelação interna, em conformidade com as disposições desta Lei.  
(3) Essa apelação deverá conter:
  - a) a autoridade pública perante a qual se apresentou a solicitação;
  - b) informação para poder contatar o solicitante;
  - c) os fundamentos da apelação; e
  - d) qualquer outra informação que o solicitante considerar relevante.

48. Uma vez recebida uma apelação, a Comissão de Informação poderá mediar entre as partes a fim de obter a entrega da informação sem necessidade de esgotar o processo de apelação.
49. (1) A Comissão de Informação deverá registrar a apelação em um sistema de acompanhamento centralizado e informará a todas as partes interessadas, incluindo terceiros, sobre a apelação e seu direito de comparecer no processo.  
(2) A Comissão de Informação deverá estabelecer regras claras e não discriminatórias no que se refere à substanciação da apelação através das quais se assegure a todas as partes a oportunidade de comparecer no processo.  
(3) Quando a Comissão de Informação não tiver certeza do alcance e/ou da natureza de uma solicitação e/ou apelação, deverá contatar o recorrente para que esclareça o que está solicitando e/ou apelando.
50. (1) A Comissão de Informação tomará uma decisão dentro de um prazo de [60] dias úteis dentro dos quais se inclui qualquer tentativa de mediação. Em circunstâncias excepcionais, os prazos poderão ser ampliados por outros [60] dias úteis.  
(2) A Comissão de Informação poderá:
- a) rejeitar a apelação;
  - b) requerer à autoridade pública que tome as medidas necessárias para cumprir suas obrigações sob esta Lei, tais como, entre outras a, entrega da informação e/ou a redução de custos.
- (3) A Comissão de Informação deverá notificar sua decisão ao solicitante, à autoridade pública e a qualquer parte interessada. Quando a decisão não for favorável ao solicitante, este deverá ser informado de seu direito de apelação.  
(4) Se a autoridade pública não cumprir a decisão da Comissão de Informação nos prazos estabelecidos nessa decisão, a Comissão de Informação ou o solicitante poderão interpor uma reclamação ao tribunal [competente] a fim de obter seu cumprimento.

*Comentário: A forma de obrigar o cumprimento previsto no item 4 deste artigo variará de acordo com cada país.*

#### Revisão judicial

51. Um solicitante pode interpor uma demanda de revisão nos tribunais somente para impugnar uma decisão da Comissão de Informação, dentro de um prazo não superior a [60] dias contados a partir de uma decisão adversa ou do vencimento dos prazos estabelecidos por esta Lei para responder às solicitações.
52. O tribunal deverá tomar uma decisão final tanto na parte processual como substantiva o mais rápido possível.

*Comentário: Estas regras foram estabelecidas partindo do pressuposto de que em muitos países os tribunais têm todos os poderes necessários para processar este tipo de casos, incluindo a possibilidade de sancionar as autoridades públicas. Quando o caso não for esse, é provável que haja necessidade de outorgar estes poderes por meio da lei de acesso à informação.*

## Ônus da prova

53. 1. O ônus da prova deverá caber à autoridade pública a fim de demonstrar que a informação solicitada está sujeita a uma das exceções contidas no artigo 41. Em particular, a autoridade deverá estabelecer:
- 54.
- a) que a exceção é legítima e estritamente necessária numa sociedade democrática com base nos padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano;
  - b) que a divulgação da informação poderia causar um dano substancial a um interesse protegido por esta Lei; e
  - c) que a probabilidade e o grau desse dano é superior ao interesse público na divulgação da informação.
2. O ônus da prova também caberá à autoridade pública a fim de defender qualquer outra decisão que seja contestada por ser contrária à lei.

## VI. A Comissão de Informação

### Estabelecimento da Comissão de Informação

55. (1) Por meio desta Lei, cria-se uma Comissão de Informação que terá a seu cargo a promoção da efetiva implementação desta Lei;
- (2) A Comissão de Informação deverá ter personalidade jurídica completa, incluindo poderes para adquirir e dispor de propriedade e o poder de demandar e ser demandada;
- (3) A Comissão de Informação deverá ter autonomia operacional, de orçamento e de decisão, e deverá entregar relatórios periódicos ao Poder Legislativo;
- (4) O Poder Legislativo deverá aprovar o orçamento da Comissão de Informação, o qual deverá ser suficiente para que a Comissão de Informação possa cumprir suas funções de maneira adequada.
56. (1) A Comissão de Informação deverá estar integrada por [três ou mais] comissários que reflitam uma diversidade de experiência e talento.
- (2) Os Comissários deverão eleger o Presidente da Comissão de Informação.
- Comentário: É preferível que a Comissão de Informação esteja integrada por cinco comissários. Em comparação com um órgão colegiado de cinco membros, um órgão de três pode isolar e obstruir o conselho e a participação de um dos comissários em casos nos quais os outros dois estejam proxivamente associados de maneira filosófica, pessoal ou política – uma dinâmica que é mais difícil em um órgão de cinco.*
57. Somente poderão ser nomeados comissários os indivíduos que cumprirem os seguintes requisitos:
- a) Ser cidadão;
  - b) ser uma pessoa de alto caráter moral;
  - c) não haver ocupado um cargo [de alto nível] no governo ou partido político nos últimos [2] anos; e,

- d) não haver sido condenado por um delito violento ou um delito que comprometa sua honestidade nos últimos [cinco] anos, a menos que tenha sido objeto de indulto ou anistia.

58. Os Comissários serão designados pelo [Poder Executivo] depois de terem sido nomeados por uma maioria de dois terços dos membros do [Poder Legislativo] em um processo que cumpra os seguintes princípios:

- a) participação do público no processo de nomeação;
- b) transparência e abertura; e
- c) publicação de uma lista dos candidatos considerados mais idôneos para o cargo.

*Comentário: A fim de aumentar a confiança na instituição, é preferível que tanto o executivo como o legislativo participem do processo de seleção; que qualquer decisão do legislativo seja por uma maioria qualificada o suficiente para garantir o apoio bipartidário ou multipartidário (exemplo: 60 por cento ou 2/3); que o público tenha a oportunidade de participar do processo de nomeação; e que o processo seja transparente. Há dois enfoques principais: nomeação executiva, com a nomeação e aprovação do legislativo; e nomeação legislativa, com a nomeação ou aprovação do executivo.*

59. (1) Os Comissários desempenharão suas funções em período integral e serão remunerados com um salário igual ao de um juiz [de um tribunal de segunda instância].  
(2) Os Comissários não poderão ter outro emprego, cargo ou comissão, com exceção de instituições acadêmicas, científicas ou filantrópicas.

*Comentário: Recomenda-se que os Comissários sirvam em período integral e que seu salário esteja vinculado a um montante fixado externamente para aumentar sua independência.*

60. O mandato dos Comissários terá uma duração de [5] anos e poderá ser renovado uma só vez.

*Comentário: Para garantir a continuidade de serviço, é necessário alternar os mandatos dos Comissários, quando a Comissão for inicialmente criada, com o objetivo de evitar que expirem no mesmo ano os mandatos de mais de dois terços dos membros da Comissão de Informação.*

61. (1) Os Comissários só poderão ser destituídos ou suspensos de seus cargos em conformidade com o processo de seleção pelo qual foram designados e somente por razões de incapacidade ou por alguma conduta que mereça a destituição de seu cargo. Essas condutas incluem:

- a) ser condenado por um delito;
- b) problema de saúde que afete diretamente sua capacidade individual para

- cumprir suas obrigações;
- c) infrações graves à Constituição ou a esta Lei;
- d) negativa de cumprir qualquer dos requisitos de divulgação, tais como não tornar público seu salário ou os benefícios de que goza.

(2) Qualquer Comissário que tenha sido destituído ou suspenso de seu cargo tem direito a apelar dessa destituição ou suspensão ante o Poder Judicial.

#### Faculdades e atribuições da Comissão

62. Além das faculdades estabelecidas por esta Lei, a Comissão de Informação terá todas as faculdades necessárias para cumprir suas obrigações, entre as quais se incluem as seguintes:
- a) revisar a informação em posse de qualquer autoridade pública, inclusive mediante inspeções *insitu*;
  - b) autorização *sua sponte* de monitorar, investigar e executar o cumprimento da Lei;
  - c) chamar testemunhas e produzir provas no contexto de um processo de apelação;
  - d) adotar as normas internas que forem necessárias para desempenhar suas funções;
  - e) expedir recomendações às autoridades públicas; e
  - f) mediar disputas entre as partes de uma apelação.
63. Além dos deveres já estabelecidos por esta Lei, a Comissão de Informação terá os seguintes deveres:
- a) interpretar a presente Lei;
  - b) apoiar e orientar, mediante solicitação, as autoridades públicas na implementação desta Lei;
  - c) promover a conscientização acerca da presente Lei e suas disposições, assim como sua compreensão entre o público, inclusive mediante a publicação e divulgação de um guia sobre o direito de acesso à informação;
  - d) formular recomendações sobre a legislação vigente e legislação proposta;
  - e) remeter os casos nos quais se suspeite má conduta administrativa ou penal dos órgãos competentes; e
  - f) cooperar com a sociedade civil.

#### Relatórios

64. (1) As autoridades públicas deverão apresentar relatórios anuais à Comissão sobre suas atividades em conformidade com a presente Lei, ou para promover seu cumprimento. Este relatório incluirá, pelo menos, a seguinte informação:
- a) o número de solicitações de informação recebidas, concedidas em sua totalidade ou em parte, e das solicitações negadas;
  - b) as seções da Lei que foram invocadas para negar, em sua totalidade ou em parte, as solicitações de informação, e com que frequência foram invocadas;
  - c) as apelações interpostas contra a negativa de comunicar informação;
  - d) os custos cobrados pelas solicitações de informação;

- e) suas atividades em conformidade com o direito do artigo 12 (obrigação de publicar);
- f) suas atividades em conformidade com o artigo 33 (manutenção de documentos);
- g) suas atividades em conformidade com o artigo 68 (capacitação de funcionários)
- h) informação sobre o número de solicitações respondidas nos prazos estabelecidos por esta Lei;
- i) informação sobre o número de solicitações respondidas fora dos prazos estabelecidos por esta Lei, incluindo as estatísticas de qualquer demora na resposta; e
- j) qualquer outra informação que seja útil para avaliar o cumprimento desta Lei por parte das autoridades públicas.

(2) A Comissão deverá apresentar relatórios anuais sobre a sua atuação e o funcionamento da Lei. Este relatório incluirá, ao menos, toda informação que receber das autoridades públicas em cumprimento do direito de acesso, o número de apelações apresentadas ante a Comissão, incluindo um desmembramento do número de apelações provenientes das diversas autoridades públicas, e os resultados e o estado das mesmas.

#### Responsabilidade penal e civil

- 65. Ninguém será objeto de ação civil ou penal, nem de prejuízo laboral, por um ato de boa-fé no exercício, cumprimento ou intenção de cumprimento das faculdades ou atribuições nos termos da presente Lei, desde que tiver atuado razoavelmente e de boa-fé.
- 66. É delito penal atuar deliberadamente com intenção de destruir ou alterar documentos uma vez que tenham sido objeto de uma solicitação de informação.
- 67. (1) Serão consideradas como infrações administrativas as seguintes condutas deliberadas:
  - a) Obstruir o acesso a qualquer documento de forma contrária ao disposto nas Seções II e III desta Lei;
  - b) Impedir que uma autoridade pública cumpra suas obrigações de acordo com as Seções II e III desta Lei;
  - c) Interferir no trabalho da Comissão de Informação;
  - d) Não cumprir as disposições desta Lei;
  - e) Omitir a criação de um documento em descumprimento de políticas ou normas aplicáveis ou com a intenção de impedir o acesso à informação; e
  - f) Destruir documentos sem autorização.
- (2) Qualquer pessoa pode denunciar o cometimento das infrações administrativas definidas anteriormente.
- (3) As sanções administrativas serão regidas pelo Direito Administrativo do Estado e poderão incluir multa [de até x salários mínimos], suspensão por um período de [x] meses/anos, destituição ou inabilitação para o serviço por um período de [x] meses/anos.
- (4) Qualquer sanção deverá ser publicada no *site* da Comissão de Informação e da autoridade pública em cinco dias após ter sido imposta.

### VII. Medidas de Promoção e Cumprimento

#### Monitoramento e cumprimento

68. O [Poder Legislativo] deverá regularmente monitorar a operação desta Lei com o objetivo de determinar se é necessário modificá-la para garantir que toda autoridade pública cumpra com o texto e o espírito da lei, e para garantir que o governo seja transparente, permaneça aberto e acessível a seus cidadãos e cumpra o direito fundamental de acesso à informação.

#### Capacitação

69. O encarregado de informação deverá garantir o fornecimento de capacitação adequada para os funcionários da autoridade pública na aplicação desta Lei.
70. A Comissão de Informação deverá ajudar as autoridades públicas na capacitação de funcionários para a aplicação desta Lei.

#### Educação formal

71. O [Ministério da Educação] deverá garantir que os módulos educativos básicos sobre o direito de acesso à informação sejam proporcionados a estudantes em cada ano do ensino fundamental e médio.

### *VIII    Medidas Transitórias*

#### Título abreviado e entrada em vigor

72. A presente Lei pode ser citada como a Lei de Acesso à Informação de [inserir o ano correspondente].
73. A presente Lei entrará em vigor na data de sua promulgação por [inserir nome da pessoa pertinente, como o Presidente, Primeiro-Ministro ou Ministro]; não obstante, entrará automaticamente em vigor aos [seis] meses de sua sanção, se não houver promulgação nesse prazo.

#### Regulamento

Esta Lei deverá ser regulamentada em [1] ano de sua entrada em vigor, com a participação ativa da Comissão de Informação

**ANEXO IV: Quadro Comparativo da LADA e LAI- Documentos Preparatórios**

<b>BRASIL</b>	<b>PORTUGAL</b>
<b>Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n.º 12.527/2011)</b>	<b>Lei de Acesso ao Documento Administrativo - LADA (Lei n.º 26/2016)</b>
<p>Artigo 7º :</p> <p><i>“§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”.</i></p>	<p>Artigo 6º :</p> <p><i>“ 3 - O acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.”</i></p>
<b>Decreto n.º 7.724/2012 (Regulamento da LAI)</b>	<b>Lei de Acesso ao Documento Administrativo - LADA (Lei n.º 26/2016)</b>
<p>Artigo 3º:</p> <p><i>XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.</i></p>	<p>Artigo 3º:</p> <p><i>a) «Documento administrativo» qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a:</i></p> <p><i>i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos;</i></p> <p><i>ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados; (...)</i></p> <p><i>2 - Não se consideram documentos administrativos, para efeitos da presente lei: (...)</i></p> <p><i>b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação; (...)</i></p>

## ANEXO V: Guião e Transcrição das entrevistas realizadas

- A lei de acesso pressupõe a transparência? E o órgão de garantia pressupõe a transparência?
- A aplicação da lei garante a transparência? Se sim, como? Se não, por quê?
- Os órgãos de garantia possuem autonomia para garantir a transparência?

<b>Entrevista n.º 1</b>
<b>Entrevistado</b> – entendeu não ser identificado
<b>Função</b> – Alto dirigente da CADA
<b>Data de realização da entrevista</b> – 29/01/2020
<b>Conteúdo:</b> O entrevistado informou que a CADA não tem poder de vinculação sobre os demais órgãos da administração, consistindo num órgão que emite orientações sobre o acesso aos documentos administrativos. Informa que no site da internet da Assembleia da República todos os atos preparatórios são publicados. Percebe que a LADA e a CADA pressupõem e contribuem para a transparência, mas ainda não garantem a transparência, ou seja, ainda há muito a ser conquistado para a efetiva garantia da transparência. As exceções previstas na LADA apresentam-se genéricas e de difícil aplicação, sendo necessário analisar o caso concreto, conforme interesses envolvidos. Percebe que a CADA não possui autonomia, pois está vinculada à Assembleia da República.

<b>Entrevista n.º 2</b>
<b>Entrevistado</b> – Marcos Gerhardt Lindenmayer
<b>Função</b> – Chefe de Gabinete da OGU (órgão da CGU)
<b>Data de realização da entrevista</b> – 29/01/2021
<b>Conteúdo:</b> O entrevistado percebe que há uma diferença muito grande entre a lei e a sua aplicação. Parece que a LAI tinha uma intenção, mas foi interpretada de outra forma para acomodar, talvez tensões do processo político e de tomada de decisão do Estado. Entende que a LAI pressupõe a transparência e quando a lei fala do documento preparatório há necessidade de se dar transparência aos documentos relacionados ao processo de tomada da decisão. Assim, ao dispor sobre ela criou limites concretos à transparência, pois o que seriam “os documentos necessários para a tomada de decisão”? As decisões que não foram tomadas, mas geraram custos, não devem ser transparentes? Ao dispor sobre a lei criou limites concretos para a transparência. Ademais, temos de nos perguntar, se a disposição legal não existisse, seria melhor para a transparência? Eu acho melhor com a lei, e pior sem ela. No momento em que o comando da lei adota conceitos vagos como “ato administrativo”, pode-se dar uma interpretação ampla ou restritiva e a lei não criou o “documento preparatório” (artigo 7º, §3º), não criou essa categoria de documentos, mas a interpretação concedida foi no

sentido de restringir (limitar no tempo o exercício do direito) a sua abrangência, embora a lei não quisesse restringir. Quando participei do processo de análise de recursos na CGU não percebi restrição de acesso ao documento preparatório, pelo contrário, a percepção é de que a CGU pressupõe a transparência quando da análise dos recursos. Na prática a CGU evoluiu na aplicação de dois critérios (teste de dano ou de interesse público) para análise dos recursos: 1) risco da disseminação de informação equivocada na sociedade; e 2) frustração da finalidade do próprio processo, conforme o interesse público. Ou seja, estamos aplicando em âmbito recursal os testes de dano e de interesse pública na prática, apesar da lei não assim dispor. Acredita que isso aconteça em razão da interação que a CGU tem com a Rede de Transparência e Acesso à Informação da América Latina (RTA), foi feita discussão e trazida para a prática de trabalho na CGU, conforme a Lei Modelo de Informação 2.0. Entende que a transparência deve ser aplicada para todos os documentos e informações, não importa a sua natureza, se política ou administrativa. Acaso não se dê transparência ao ato político há nítida quebra do Estado democrático de direito. Como ficaria o controle dos atos políticos? Há ofensa a “accountability”. Percebe que a CGU conta com um conjunto razoável de características que permitem no âmbito do executivo federal uma maneira eficiente de garantir e promover a transparência (percebe-se autonomia técnica para as decisões, corpo técnico da carreira de auditor, controles internos do órgão, consegue aplicar as punições disciplinares da LAI). A questão de um órgão independente, como é no México, não sei dizer se é melhor, porque constata-se que nesses órgãos o processo tende a ser mais envolvido pelo fator político, porque normalmente é o Parlamento quem indica os conselheiros. Ademais há alto índice internacional de cumprimento da LAI pela CGU, inclusive a revisão de decisão consiste em mais de 60% em favor da concessão da informação, ou seja, trata-se de um índice altíssimo. Entende que é melhor medir a eficiência do órgão do que pelo fato da sua natureza do órgão de garantia. No modelo atual do Brasil, embora os pareceres da CGU não sejam obrigatórios, ou seja, vinculativos, entende que o atual desenho da CGU garante a transparência. Mas entende que há muito ainda a evoluir na CGU para a garantia da transparência.

### **Entrevista n.º 3**

**Entrevistado** – Marques Guedes

**Função** – Deputado do PSD - Assembleia da República de Portugal

**Data de realização da entrevista** – 16/07/2019

**Conteúdo:** Percebe que a legislação de acesso em Portugal pressupõe a transparência, embora com suas limitações na prática, que prejudica a garantia da transparência. Entende que a CADA cumpre sua função de garantir a disponibilização das informações, em cumprimento da LADA. Na sua visão, a subordinação da CADA à Assembleia da República não retira sua autonomia. Contudo, entende que a legislação portuguesa de acesso carrega a dificuldade de definir o que seja documento administrativo, excluindo o documento político, por exemplo, pois não há na lei essa definição. Embora entenda que, para as decisões tomadas pelo Executivo é necessário um sigilo diferente das discussões do Parlamento, caso contrário as ações do governo, no seu aspecto político, restariam prejudicadas. No debate político é necessário um “espaço de liberdade”, certa “reserva” (in House), para que se alcance o seu fim, na política a negociação é intrínseca ao processo de formulação. As ATAS devem ser

concisas. Entende que há necessidade de sigilo das discussões junto aos gabinetes dos Ministros e Conselho de Ministros. Explica que em Portugal o Executivo é separado: a administração e o Conselho de Ministros que cuidam das questões políticas essencialmente (no Gabinete dos Ministros há documentos políticos). Será que se ganha eficiência com a transparência plena no Executivo? Há de se questionar. Acredita-se que haverá prejuízo à eficácia da gestão pelo Executivo se não houver sigilo nas discussões políticas. Como no encaminhamento da matéria ao Parlamento, torna-se público, transparente, a decisão tomada, entende que não há prejuízo à transparência. Percebe-se aspecto negativo para a transparência plena das decisões no governo. Informa que no Conselho Europeu não há transparência das discussões, só se publica a decisão tomada.

#### **Entrevista n.º 4**

**Entrevistado** – Fernando Collor de Melo

**Função** – Senador PROS – Senado Federal do Brasil

**Data de realização da entrevista** – 15/12/2020

**Conteúdo:** Entende que a transparência deve ser entendida dentro do limite necessário de eventuais sigilos. Assim ressalvadas as matérias que exijam o sigilo, a nossa legislação contempla a transparência, sendo uma legislação atual e adequada. O que há nela, um espaço para a subjetividade dos que recebem a solicitação de acesso à informação, ou seja, na prática quando da análise dos pedidos de acesso, o servidor concede informação incompleta ou até mesmo deixa de responder, dificultando que a lei tenha o seu objetivo alcançado. Isso poderia ser aprimorado por meio de orientação dos órgãos do Executivo, compete ao Chefe do Executivo orientar os órgãos quanto à aplicação da transparência aos pedidos de acesso, trata-se de uma decisão política do Chefe do Executivo. Entende que todas as decisões, sejam administrativas ou políticas devem ser garantir a transparência, inclusive com a doção do “teste de dano”. Entende que a CGU não tem autonomia e nem independência, pois trata-se de órgão subordinado diretamente ao Poder Executivo, sem autonomia financeira não se tem independência. No entanto, há outros órgãos, como o TCU, que podem auxiliar na defesa da LAI, em favor da transparência.

#### **Entrevista n.º 5**

**Entrevistado** – Isabel Moreira

**Função** – Deputada – PS - Assembleia da República de Portugal

**Data de realização da entrevista** – 22/01/2020

**Conteúdo:** Percebe que a LADA pressupõe a transparência, mas na prática ainda há necessidade de avanço para garantir a transparência. Informa que nunca teve problema de acesso aos documentos no processo legislativo e no Executivo, visto que fiscaliza o Executivo por meio de Comissão de Investigações competentes. Entende que a CADA cumpre sua função de garantir o cumprimento da LADA e que sua subordinação à Assembleia da República ajuda a garantir a transparência na administração. Afirma que na Assembleia da República todos os atos do processo legislativo estão disponíveis no site, sendo da natureza das coisas que haja transparência, respeitadas as questões que precisam de sigilo. O decisor político fortalece sua decisão com a publicidade dos estudos que embasaram a sua decisão, que não a torna um ato pessoal. Entende que não

é um problema da lei (LADA), dizer se um ato é político ou administrativo, mas um problema de prática (*praxis*) democrática, pois não faz sentido não divulgar uma decisão política importante que influencia a vida das pessoas. Entende que faz sentido a separação do ato político e ato administrativo (o ato político tem um grau de discricionariedade que o ato administrativo não tem), mas a decisão política no atual tempo fortalece a democracia com sua divulgação. Não precisa de lei para isso, mas de prática, entende que não deve haver diferença entre o ato político e o ato administrativo para a sua transparência.

**Entrevista n.º 6****Entrevistado** – Reginaldo Lopes**Função** – Deputado – PT - Câmara dos Deputados do Brasil**Data de realização da entrevista** – 12/03/2021

**Conteúdo:** O entrevistado reconhece que o avanço na transparência é necessário. A transparência ativa precisa avançar, para que nem seja necessário o pedido de acesso do cidadão. Entende que a LAI obriga mudar a cultura, para que a regra seja a transparência e o sigilo a exceção. A transparência precisa ser absoluta, isso consolidará o Brasil no rol das nações efetivamente democráticas, onde a informação é um bem do cidadão. Entende que a LAI pressupõe a transparência, mas não garante. Entende que a CGU é uma instituição, um órgão de controle, que faz um bom trabalho pela luta da consolidação da LAI e da transparência no Brasil. Como órgão de controle é bom ter autonomia, mas a autonomia é diferente de independência. A autonomia não pode implicar em ser independente do Estado, pois deve ser um mecanismo do Estado. O órgão de controle deve dar credibilidade para o governo do governante de plantão. Entende que a partir da previsão da transparência ativa na LAI, pode-se dizer que essa lei pressupõe e assegura a transparência. A transparência é ativa no combate da corrupção, visto que o cidadão poderá ter o exercício efetivo da plena cidadania, para o enfrentamento da corrupção. Com a criação de uma cultura nova. Entende que a CGU deve ter a responsabilidade, independente do governo, de exigir que a transparência seja assegurada. Informa que, antes de ser eleito deputado e da publicação da LAI, como economista, teve dificuldade de acesso aos documentos de um Município e teve de socorrer-se ao Judiciário e ao Ministério Público. Essa lacuna da lei, inspirou-o a apresentar o Projeto da LAI. Percebia também que não havia arquivo, memória da história. E a LAI também veio contribuir para tal, para manter a memória do país. Mas entende que há um desafio de consolidação da LAI em todos os poderes, e em todos os níveis, inclusive estatais, ONGs e Clubes de Futebol. A modernização das legislações, os instrumentos de TIC, com a capacitação dos cidadãos, o país pode ter instrumentos de enfrentamento à corrupção. Entende que há uma diferença muito grande entre a Lei e a sua aplicação, pois percebe que a sua aplicação é diferente do que a norma prevê. Quando a LAI fala do documento preparatório, ela fala claramente do acesso ao processo de tomada de decisão. A LAI delimita o espaço para os documentos necessários para a tomada de decisão (cria-se até uma discussão quais seriam os documentos), será que a decisão não tomada, mas que gerou custos, daria acesso? Ao dispor sobre as exceções a LAI criou limites para a transparência. Será que se não existisse essa disposição, seria melhor ou não, no que se refere à transparência?

<b>Entrevista n.º 7</b>
<b>Entrevistado</b> – Eduardo Dâmaso
<b>Função</b> – Jornalista em Portugal
<b>Data de realização da entrevista</b> – 10/01/2021
<p><b>Conteúdo:</b> Entende que a LADA não contribui para a transparência, mas mais que a lei, a prática administrativa bloqueia a transparência elementar, visto que em todo tipo de processo há uma enorme opacidade em tudo, uma cultura de segredo em todos os níveis, político e da administração (contrários à lei). Não importa o governo, há cultura de ocultismo, sendo comum que se demore muito na entrega dos documentos, e há dúvida se há integridade dos documentos, isto faz com que poucos tenham disposição para fazer queixa à CADA. E quando a CADA decide pela entrega, há recurso ao Tribunal Administrativo e, se for decidido pela concessão da informação, costuma-se fornecer previamente a informação ao concorrente, por exemplo, para uma revista concorrente ou disponibilizar na internet. Há uma subversão completa da lei. O apelo ao Judiciário é mais raro. Percebe que há muita dificuldade de acesso aos documentos preparatórios, e essa dificuldade aumentou diante da nova lei de acesso aos dados pessoais, visto que a sua restrição é usada agora para negar o acesso às informações. Entende que a LADA deveria conceder acesso irrestrito a todos os documentos- efetiva transparência, com possibilidade de acesso a todas as pessoas com interesse na defesa do interesse público, assim entende que a LADA não pressupõe a transparência e nem a garante. Não há sentido a distinção do ato político e ato administrativo, visto que são indissociáveis. Na prática não funciona essa distinção. Ademais, o gestor de áreas sensíveis, como Finanças ou Justiça, hoje estão cada dia mais ocupados por pessoas indicadas pelos partidos políticos. Outra questão, em Portugal, com a mudança de governo, destroem-se as documentações. Percebe-se que a CADA nos seus processos de decisão costuma estar ao lado, ser favorável ao requerente. Mas a outra parte recorre e isso prolonga demais o tempo para acesso ao documento, o problema se torna a existência de instâncias para litigância.</p>

<b>Entrevista n.º 8</b>
<b>Entrevistado</b> – Tariq Augusto Chaves Nunes
<b>Função</b> – Jornalista no Brasil
<b>Data de realização da entrevista</b> – 21/01/2021
<p><b>Conteúdo:</b> Entende que a LAI pressupõe a transparência, mas na prática constata-se muita dificuldade de acesso às informações da administração pública. Percebe que falta muito para a transparência ser garantida. Sabe da importância da transparência ativa para o jornalismo, visto que trabalha com prazos e não são cumpridos pela administração, como o jornalismo precisa. Entende que a transparência deve ser em todo ato público, sem distinção, após a tomada de decisão. E que as exceções previstas na lei dificultam o acesso, pois compete a cada gestor público fazer a sua interpretação. As exceções não se apresentam claras e bem definidas na lei. Embora não haja garantia de acesso à informação pela CGU, percebe –se que a mesma contribui para o acesso aos órgãos, pois há muita burocracia e dificuldade de acesso, por ausência inclusive de informação ao cidadão.</p>

## ANEXO VI: Parâmetros de transparência verificados na LADA e na LAI

Parâmetro	Caracterização	Normativo de Portugal – LADA		Normativo do Brasil – LAI		
		Sim / Não	Onde	Sim/ Não	Onde	
<b>1. Exposição das exceções à divulgação</b>	A norma prevê de forma clara e precisa, o regime de exceções.	SIM	Art. 1º, 3-4 Art.3º, 2 Art. 6º	SIM	Art.23 Art.24, §5º	A LAI prevê as exceções considerando as informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, elencando os motivos para a classificação do sigilo. No entanto, não se observa as recomendações da Lei Modelo quanto à estipulação e definição, ou seja, clareza e especificidade, de eventual dano significativo ao interesse público, bem como à supremacia do interesse público (os chamados teste de dano e de interesse público). As exceções apresentam-se vagas e capaz de ocasionar abusos na aplicação das mesmas Destaca-se que para classificar o sigilo, há de se observar o interesse público da informação e utilizar critério menos restritivo. A LAI também não prevê as hipóteses de divulgação histórica, supremacia do interesse público e violação de direitos humanos, como causas de divulgação

							o da informação (itens 43, 44 e 45 Lei Modelo).
<b>2. Testes de interesse público.</b>	A norma prevê a aplicação do teste de interesse público nas hipóteses de exceção, para impor a divulgação ante o interesse público geral, mesmo que implique prejuízo a outro interesse protegido, ou seja, afaste a restrição de acesso fundada em uma exceção legal (public interest test). Exemplos: defesa de direitos humanos e combate à corrupção.	<u>Sim/Não</u>  SIM	<u>Onde</u> Art.18º, 3º	A LADA prevê o teste de interesse público tão somente para as informações ambientais (Seção II). Para as demais informações não se prevê expressamente a aplicação desse critério na avaliação da restrição de acesso.	<u>Sim/Não</u>  SIM	<u>Onde</u>  Art.31,§3º-V	A LAI prevê a aplicação do teste de interesse público tão somente na Seção V às informações pessoais. Ou seja, a proteção do interesse público e geral se sobrepõe à necessidade de consentimento expresso da pessoa para a divulgação de informação pessoal.
<b>3. Recurso a órgão autônomo</b>	A norma prevê a interposição de recurso perante órgão autônomo que analisará o indeferimento do acesso à informação	<u>Sim/Não</u>  SIM	<u>Onde</u> Art.16º	A LADA prevê a hipótese de apresentar queixa à CADA para os casos de indeferimento, total ou parcial, do pedido de acesso.	<u>Sim/Não</u>  SIM	<u>Onde</u>  Art. 16	A LAI prevê a hipótese de recurso à CGU, após o indeferimento do acesso pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal.

<b>4. Divulgação parcial da informação</b>	A norma prevê a possibilidade de divulgação parcial da informação, extraíndo a parte sigilosa.	<u>Sim/Não</u>  SIM	<u>Onde</u>  Art. 6º, 8.	A LADA atende perfeitamente esse critério prevendo a hipótese de concessão parcial da informação, quando for possível extrair a informação reservada.	<u>Sim/Não</u>  SIM	<u>Onde</u>  Art. 7º, §2º	A LAI, igualmente, também atende por completo a previsão de, quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, assegura-se o acesso à parte não sigilosa.
--	--	---------------------------	--------------------------------	---	---------------------------	---------------------------------	---

## ANEXO VII: Pareceres da CADA utilizados para a análise de conteúdo

### Parecer n.º 464/2015

### Processo n.º 724/2015

**Queixa de:** A

**Entidade requerida:** Presidente da Comissão Liquidatária da «Parque Expo»

#### **I – Factos e pedido**

1. Alegando a qualidade de mandatário da Junta de Freguesia do Parque das Nações1, A, advogado, solicitou ao Presidente da Comissão Liquidatária da «Parque Expo» “o acesso por fotocópia ao documento celebrado entre a Comissão Liquidatária” desta empresa “e a empresa HERTZ, para utilização, com início em 01/11/2015, do terreno contíguo à Escola Básica do Parque das Nações, destinado à ampliação das instalações da mesma” (cfr. página 2 do processo administrativo, P. A.).

2. Por falta de resposta, apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) – cfr. página 1 do P. A..

3. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida comunicou, em síntese, que “considerando que entre a HR - Aluguer de Automóveis, S. A. (Hertz) e a Parque Expo apenas

existiram trocas de informações preparatórias e não concluídas, não existe qualquer documento celebrado entre estas duas sociedades”, não sendo, assim, “possível facultar tal documento dado que o mesmo não existe” (cfr. página 5 do P. A.).

#### **II – Apreciação jurídica**

1. A «Parque Expo» é uma “sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos” (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 88/93, de 23 de março, que criou esta empresa e aprovou os respetivos Estatutos2).

Aplica-se-lhe, pois, a Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (doravante, LADA). É o que resulta da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º deste diploma, ao qual se reportam os preceitos adiante mencionados sem qualquer outra referência.

De harmonia com o n.º 1 do artigo 15.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º, compete à CADA apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas contra a falta de resposta, indeferimento ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos.

1 Dos autos não consta procuração.

2 O Decreto-Lei n.º 88/93, de 23 de março, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 36/96, de 6 de maio, e pelo Decreto-

Lei n.º 49/2000, de 24 de março.

2

2. O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, segundo o qual:

“Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.”

Por conseguinte, a regra é a do acesso incondicionado.

3. A LADA considera documento administrativo “qualquer suporte de informação sob forma

*escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome*” [artigo 3.º, n.º 1, alínea a)].

O acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado, sem que, para tanto, haja necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação.

4. O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- Quando se trate de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

5. Documentos administrativos nominativos são aqueles que contêm “*acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada*” [alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º].

Pode aceder a tais documentos o titular da informação constante dos mesmos.

E, se se tratar de um terceiro, o acesso só é permitido se o mesmo “*estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*” (n.º 3 do artigo 2.º, e n.º 5 do artigo 6.º).

É entendimento da CADA que são de classificar como documentos nominativos os que revelam dados do foro íntimo de um indivíduo, como por exemplo os seus dados genéticos, de saúde, ou os que se prendem com a sua vida sexual, os relativos às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias, ou sindicais e outros cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, traduzir-se numa invasão da reserva da intimidade da vida privada.

Assim, não integra informação nominativa o documento do qual conste, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação, juízo de valor ou informação não abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada.

É o que acontece nas apreciações e juízos de valor emitidos no âmbito do percurso escolar dos alunos ou no quadro dos processos de contratação pública.

3

O mesmo sucede com as apreciações, juízos de valor e informações funcionais (v. g., classificações de serviço / avaliações de desempenho), que, por dizerem respeito ao exercício de funções, não contendem com a reserva da intimidade da vida privada.

E, igualmente, com um documento que refira que certo funcionário faltou ao serviço durante x dias, ou que cumpriu ou não cumpriu certas obrigações legais.

Como a CADA considerou no Parecer n.º 116/2014, “*não são documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal; como também os currícula vitae, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas habilitações académicas e qualificações profissionais, não revestem carácter nominativo*”.

Note-se que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, respeitante ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, consagra também esta solução: restringe-se o acesso expressamente aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção “*da vida privada e a integridade do indivíduo*” [alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º].

Nesta mesma perspetiva – dando a palavra ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 28 de Setembro de 2011, em decisão proferida no Proc. n.º 22/09.6 – IV – e), e citando o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 31 de Maio de 2006 -, “*o que se pretende abranger e tutelar é apenas «o núcleo duro da vida privada» e mais sensível de cada pessoa, como seja a intimidade, a sexualidade, a saúde, a vida particular e familiar mais restrita, que se pretende reservada e fora do conhecimento das outras pessoas*”.

6. O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para

salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado<sup>3</sup>.

7. Os documentos sujeitos a restrições de acesso “*são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (artigo 6.º, n.º 7).

8. De registar, ainda, que “*os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser*

*utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais*” (cfr. n.º 2 do artigo 8.º).

3 Cfr. J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 4.ª Edição, Volume I,

Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda / Rui Medeiros, in *Constituição Portuguesa, Anotada*, Tomo I,

Coimbra, 2005, p. 430.

4

9. Visto, ainda que em traços gerais, o regime que a LADA consagra, cumpre apreciar a situação concreta.

E duas são as questões que se suscitam:

a) As referidas “*informações preparatórias e não concluídas*” (cfr. *supra*, I.3) são (ou não) documentos administrativos?;

b) A circunstância de, na sequência dessas “*informações preparatórias e não concluídas*”, não ter sido, ao que afirma a entidade requerida, elaborado documento (ou contrato) torna aquelas inacessíveis?

10. Relativamente à primeira das questões enunciadas:

As aludidas “*informações preparatórias e não concluídas*”, plasmadas, como é natural, num qualquer suporte, serão, de acordo com a citada alínea *a*) do n.º 1 do artigo 3.º - e sem margem para dúvidas -, documentos administrativos.

Mais: serão documentos administrativos desprovidos de carácter nominativo (já que não contendem com a reserva da intimidade da vida privada) e, por conseguinte, em princípio, de acesso incondicionado.

11. E esta expressão “*em princípio*” leva à segunda questão:

Dispõe o n.º 3 do artigo 6.º, que:

“*O acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração*” (sublinhado nosso).

Quer dizer: quando o pedido incidir sobre o acesso a documentos preparatórios de uma decisão ou quando o procedimento estiver ainda em curso, o adiamento do acesso é uma possibilidade aberta pela lei, mas o seu uso não é, obviamente, obrigatório; e, se essa “*moratória*” tiver sido (ou vier a ser) utilizada, o acesso deverá ser facultado logo que tenha decorrido um ano sobre a data da elaboração dos documentos e isto mesmo que o procedimento não esteja ainda findo.

12. Portanto, os documentos existem e são documentos administrativos. Por deles não ter decorrido um outro documento final (e fosse qual fosse a sua designação) não impede o acesso.

Se aquele procedimento já tiver terminado, as “*informações preparatórias e não concluídas*” (que não conduziram à “*celebração*” de outro documento, para usar a terminologia do requerente) são, desde já, acessíveis.

5

Se, porventura, o procedimento estiver ainda em curso, cada um dos mencionados

documentos será acessível logo que tenha decorrido um ano sobre a data da sua elaboração.

### **III - Conclusão**

Em razão do exposto – e no pressuposto de que o procedimento está findo -, deverá, desde já, ser facultado o acesso pretendido. Caso o procedimento esteja ainda em curso, o acesso a cada um dos documentos deverá ser facultado assim que tenha passado um ano sobre a data da sua produção.

Comunique-se.

Lisboa, 22 de dezembro de 2015.

Antero Rôlo (Relator) – Maria Eduarda Azevedo - João Ataíde – Helena Delgado António – João Perry

da Câmara – Pedro Madeira Froufe – Renato Gonçalves - António José Pimpão (Presidente)

### **Parecer n.º 29/2020**

### **Processo n.º 22/2020**

**Queixa de:** A.

**Entidade Requerida:** Agrupamento de Escolas Infante D. Henrique

#### **I – Factos e pedido**

1. A., candidato aos Concursos de Contratação de Escola para os horários n.º 9 e 10 2019/2020, promovidos pelo Agrupamento de Escolas Infante D. Henrique, com vista à contratação a termo resolutivo de técnicos especializados, solicitou ao júri dos referidos concursos o acesso, por via de reprodução eletrónica, a *“toda a documentação que instrui o processo administrativo (...) e demais documentação/informação que permita ao Requerente aferir se os procedimentos concursais em causa respeitaram todos os trâmites e exigências legais, incluindo (...): (...) Formulário(s) e Dossiê de candidatura (portefólio e seus anexos) apresentados pelos opositores ao concurso; (...) Tabelas de avaliação dos diferentes candidatos admitidos a concurso, detalhando a respetiva avaliação em todos os parâmetros/variáveis consideradas no processo de seleção (... relativas aos diferentes métodos de seleção aplicados), de modo a que seja possível reconstituir, com o máximo detalhe e rigor possível, todo o processo que conduziu à atribuição de uma dada avaliação final a cada um dos opositores ao concurso, o que, no caso particular da Entrevista de Avaliação de Competências (... cuja avaliação é, eminentemente, não documental) sempre implicará o conhecimento das perguntas feitas a cada um dos candidatos, das exatas respostas por estes dadas às ditas perguntas e pela classificação que foi atribuída pelo Júri a cada uma dessas respostas; (...)”*, tendo solicitado o acesso à referida documentação *“para fins de impugnação administrativa e/ou judicial”*.
2. Por não lhe ter sido facultada a documentação que solicitou, A. apresentou queixa à CADA.
3. Posteriormente, A. veio comunicar que foi contactado telefonicamente pela presidente do júri dos referidos procedimentos concursais e que a mesma lhe transmitiu que, atendendo a que os concursos se encontravam

concluídos e que A. tinha sido excluído por falta de comparência à entrevista, não via motivo para lhe enviar qualquer documentação e que toda a documentação do concurso se encontrava disponível na página na internet da escola.

4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida comunicou o seguinte: ”1.

*Os Avisos de Abertura para a Contratação de Técnicos Especializados ao que se refere o V. Ofício data de 3 de setembro de 2019, data em que foi publicado eletronicamente em [www.infante.pt](http://www.infante.pt) ./ 2. As Convocatórias para Entrevistas e respetivos critérios, subcritérios e sua parametrização foram publicadas em 10 de setembro de 2019./ 3. A Lista Final de Ordenação foi publicada em 13 de setembro de 2019./ 4. O candidato em causa não compareceu às entrevistas para as quais foi selecionado e também não justificou a sua ausência./ A documentação referente aos concursos encontra-se, ainda, desde a data das entrevistas publicada na página oficial do Agrupamento de Escolas Infante D. Henrique. Neste sentido, atendendo à ausência injustificada do candidato, assim como, ao distanciamento entre a data de seleção dos candidatos aos horários atrás mencionados e a solicitação da referida documentação pelo candidato (...), temos dúvidas sobre a informação a disponibilizar para além da que se encontra publicada. (...)*”

5. A entidade requerida remeteu em anexo à sua pronúncia os avisos de abertura dos referidos concursos, as convocatórias para as entrevistas, os critérios, subcritérios e a parametrização dos métodos de seleção, bem como as listas finais de ordenação dos candidatos.

6. Comunicada a pronúncia da entidade requerida e a documentação anexa ao queixoso, este solicitou o prosseguimento da queixa, alegando que a referida publicitação não abrange toda a documentação solicitada, designadamente o despacho de nomeação do júri dos concursos, as atas das reuniões do júri e os formulários e dossiês de candidatura apresentados pelos candidatos.

## **II – Apreciação jurídica**

1. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, da LADA: «*Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*».

2. Há, todavia, situações de restrição de acesso, uma delas decorrente do regime de acesso a documentos nominativos.

2

Proc. n.º 22/2020

3. A LADA dá, na alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º, a noção de «*documento nominativo*»: é o “*documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais*”.

4. São «*Dados pessoais*» [a] *informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos*

da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular” — cf. n.º 1 do art.º 4.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) [Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, cuja execução na ordem jurídica nacional se encontra assegurada pela Lei 58/2019, de 8 de agosto.

5. No que respeita ao acesso a documentos nominativos, dispõe o artigo 6.º da LADA que

*«5 - Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos: a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;/ b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação ./ [...]*

*9 - Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos».*

3

Proc. n.º 22/2020

6. Na situação em análise, está em causa o acesso pelo requerente a documentação integrante de dois procedimentos concursais a que concorreu, os quais se encontram concluídos. A. solicitou a referida documentação “*para fins de impugnação administrativa e/ou judicial*” dos concursos.

7. No que respeita às dúvidas da entidade requerida em facultar o acesso a documentação para além da que se encontra publicitada, atendendo a que A. não concluiu o processo de seleção, lembre-se o que foi considerado no Parecer 344/2019 (acessível, como todos, em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)): “*Ora a prevalecer a tese de que os excluídos nos procedimentos não teriam o direito de acesso aos documentos e à informação administrativa transformar-se-ia o direito de acesso num direito de conteúdo reduzido.*”

8. A documentação solicitada integra documentos nominativos, designadamente os formulários de candidatura e os portefólios dos candidatos admitidos a concurso. No entanto, tratando-se de procedimentos para exercício de funções públicas, não há que falar em proteção de dados pessoais, devendo poder ser escrutinados os dados respeitantes aos candidatos que foram considerados para essa seleção.

9. Efetivamente, em situações como esta o princípio do livre acesso prevalece sobre a proteção de dados pessoais, atenta a mínima natureza intrusiva de que se reveste, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 9 da

LADA.

10. Não serão, contudo, acessíveis os dados desses documentos irrelevantes para a decisão administrativa de seleção, designadamente os números de identificação civil e fiscal, a morada (se esta não era elemento em consideração), o contacto telefónico, o endereço eletrónico ou dados pessoais de outros terceiros que possam porventura constar nesses documentos, os quais deverão ser expurgados, nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA.

11. Atendendo ao exposto, o requerente poderá aceder aos documentos solicitados.

### **III – Conclusão**

Nos termos expostos, deverá ser facultada a documentação requerida.

Comunique-se.

4

Proc. n.º 22/2020

Lisboa, 18 de fevereiro de 2020.

**Renato Gonçalves (Relator) - João Miranda - Pedro Mourão - João Perry da Câmara - Carlos Abreu Amorim - Fernanda Maçãs - Antero Rôlo - Paulo Braga - Alberto Oliveira (Presidente)**

5

Proc. n.º 22/2020

### **Parecer n.º 84/2021**

### **Processo n.º 86/2021**

**Queixosa:** Presidente da Direção da «*Transparência e Integridade, Associação Cívica*»

**Entidade requerida:** Ministra da Justiça

### **I – Factos e pedido**

1. A Presidente da Direção da «*Transparência e Integridade, Associação Cívica*» (adiante TI-PT) solicitou à Ministra da Justiça (relativamente ao processo de nomeação do procurador português junto da Procuradoria Europeia o acesso:

a) Em 5.1.2021 «*1. que nos faculte cópia integral da nota e seus anexos, enviada ao Conselho da UE a 29 de novembro de 2019, por intermédio da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, acerca do processo de nomeação do representante português na Procuradoria Europeia; 2. que nos faculte cópia integral de toda a documentação remetida ao Conselho da UE pelo Governo português no âmbito deste processo*».

b) A requerida respondeu, em 6.1.2021: «*a) Os documentos cuja entrega é pedida não são qualificáveis como documentos administrativos, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, uma vez que a sua elaboração não releva da atividade administrativa, mas da atividade política; b) o documento referido no n.º 1 do requerimento - nota enviada no dia 29 de novembro de 2019 por intermédio da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia - apesar de classificado, pela União Europeia, como de acesso restrito, por ter sido integrado em procedimento que correu perante instituição da União Europeia, já é público e, portanto, acessível à requerente; c)*

*Considerada a classificação referida em b), se sugere a observância, pela requerente, das normas e a utilização dos canais e acesso regulados pelo Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 1049/2001 de 30 de maio de 2001; d) Sem prejuízo do referido em b) e c) e num exercício de transparência- se salienta que o documento tomado público referido em b) corresponde, efetivamente, à comunicação remetida pela Representação Permanente de Portugal Junto da União Europeia para o Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia; e) Os documentos referidos no n.º 2 do requerimento, são já públicos e acessíveis à requerente, tendo sido publicados no dia 4 de outubro de 2020, continuando essa acessibilidade garantida através do link <http://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%2bLCAAAAABAAzNDazMQUADA32wUAAAA%3d> ».*

*c) Em 12.1.2021, face à resposta que antecede, a requerente dirigiu-se novamente à entidade requerida dizendo, entre o mais: «a) Os documentos são administrativos, por definição e para os efeitos legais aplicáveis (...) resultam de um procedimento concursal administrativo interno e nacional, cujas peças processuais concursais e atos decisórios e administrativos não só, aliás, foram elaboradas por entidades não políticas (DGPJ, CSMP, CSM, REPER), quanto tal seria despiciendo para o efeito, considerando que os procedimentos concursais e legais das entidades públicas estão sujeitos às disposições do Código de Procedimento Administrativo (...) b) A disponibilização dos documentos administrativos compete ao Governo (MJ) (...) Não é do conhecimento público e cabe ao Governo divulgá-la, nos termos da lei (...) Para efeitos da concessão de acesso à informação administrativa, o critério de competência é a autoria ou Estado emissor dos documentos e não o destinatário ou a instituição à qual é remetido os documentos (...) c) Nem todos os documentos solicitados "são já públicos e acessíveis" (...) Ora, se assim é, por que razão deste link - encaminhado para uma página do [portugal.gov.pt](http://portugal.gov.pt) -, consta apenas a legislação do processo de seleção e designação dos procuradores europeus nacionais e um documento em formato pdf do Ministério da Justiça assinalando a cronologia deste processo? Onde está a "nota" enviada pela REPER ao Secretariado-Geral do Conselho da UE a, supostamente, retificar os "lapsos" e fundamentar a preferência governamental, em nome do Governo português? Onde*

*2*  
Proc. n.º 86/2021

*está a "nota" enviada pelo Diretor-Geral da Política de Justiça à REPER, em nome do Governo português? Onde estão as atas das decisões dos órgãos que intervieram no procedimento concursal, em especial o Conselho Superior de Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público? Entre outros»*

*d)E apresentou um pedido novo e ampliado de acesso «aos documentos do processo administrativo concursal de seleção e designação com vista à nomeação do candidato procurador europeu nacional pelo Conselho da UE. Posto isto, e considerando que compete ao Ministério da Justiça, em nome do Governo, fornecer a informação deste processo:*

*(...) 1) Requer-se a devida revisão de recusa de acesso (...) reitera-se (...) o pedido de acesso a "toda" a documentação enviada pelo Governo ou em*

*nome dele, no âmbito do processo de escolha do procurador europeu, considerando que não existe qualquer classificação ou impedimento jurídicos sobre o mesmo, em especial, a documentação enviada ao Conselho da UE, sabendo-se de pelo menos duas:*

*(i) uma, descritiva e justificativa do currículo e da preferência governamental pelo Procurador A., enviada pelo Diretor-Geral de Política da Justiça ao Embaixador B. da REPER, que por sua vez a enviou ao Secretariado-Geral do Conselho, sendo do conhecimento de V/ Exa. e do v/ Gabinete;*

*(ii) outra, enviada pelo v/ Gabinete visando e dando conta, alegadamente, da correção dos "lapsos") ao Conselho (ambas aliás, já parcialmente divulgadas pelos meios de comunicação social), através da REPER, conforme v/ nota publicada em [https://www.portugal.gov.pt/download\\_ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQwsgAAkPDt8wUAAAA%3d](https://www.portugal.gov.pt/download_ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQwsgAAkPDt8wUAAAA%3d), a saber: "O Governo, através do Ministério da Justiça, que lidera este processo, diligenciará no sentido de a Representação de Portugal Junto da União Europeia - REPER fornecer ao Conselho informação adicional, retificando os lapsos detetados».*

3

Proc. n.º 86/2021

e) A entidade requerida respondeu, em 21.1.2021, que *«está a diligenciar, junto da REPER, pela obtenção da informação sobre a classificação dos documentos cujo acesso é pedido e, no caso de terem sido classificados como de acesso restrito, sobre o consentimento do Conselho da União Europeia naquele caso».*

2. Inconformada, a requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

3. A requerida convidada a pronunciar-se *«reitera o conteúdo da comunicação datado de 6 de janeiro de 2021, designadamente que os documentos cuja entrega foi pedida não são qualificáveis como documentos administrativos, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, dado que a sua elaboração não releva da atividade administrativa, mas de atividade política».*

4. Em momento posterior, a entidade requerida juntou ao processo da CADA cópia da Sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (4.ª UO) de 24.2.2021 em ação de intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, instaurada pelo candidato selecionado pelo Conselho Superior de Magistratura (não designado pela requerida) contra o Ministério da Justiça.

O aí autor peticionou intimação para o acesso *«a certidão de todos os atos praticados desde 22 de março de 2019 (inclusive) até ao momento de nomeação do Sr. Procurador Europeu Nacional na Procuradoria Europeia».* Nessa sentença entendeu, entre o mais, o Tribunal que *«tais atos foram praticados no âmbito da função política do Governo, e não no âmbito da função administrativa, e, por conseguinte, os documentos que os corporizam não relevam da «atividade administrativa», mas antes da atividade política»*, e decidiu *«julgar totalmente improcedente a intimação e, em consequência, absolver a Entidade Requerida do pedido».*

## **II – Apreciação jurídica**

1. A Entidade Requerida encontra-se sujeita à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a

4

Proc. n.º 86/2021

reutilização dos documentos administrativos (doravante, LADA), conforme disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º. Serão deste diploma legal os preceitos mencionados, posteriormente, sem qualquer outra referência.

2. Dispõe o artigo 3.º da LADA “*1 – Para efeitos da presente lei, considera-se: a) «Documento administrativo» qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a: i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos; ii) Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas (...)/ 2 - «Não se consideram documentos administrativos, para efeitos da presente lei: (...) b) os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação».*

3. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, da LADA: «*Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*».

4. Há, contudo, restrições de acesso, designadamente as resultantes do regime de acesso a documentos nominativos.

5. A LADA dá, na alínea *b*), do n.º 1, do artigo 3.º, a noção de «documento nominativo»: é o «*documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais*».

6. São «*Dados pessoais*» [*a*] *informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização,*

5

Proc. n.º 86/2021

*identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular» — cf. n.º 1 do art.º 4.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) [Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, cuja execução na ordem jurídica nacional se encontra assegurada pela Lei 58/2019, de 8 de agosto.*

7. No que respeita ao acesso a documentos nominativos, dispõe o artigo 6.º da LADA: «*5 - Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:*

*a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à finalidade e quanto ao tipo de dados a*

*que quer aceder;/ b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação ./ [...] 9 - Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos»*

8. Por outro lado, segundo o disposto no artigo 3.º, n.º2, alínea b), não se consideram documentos administrativos, para efeitos da presente lei, aqueles “*cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação*”.

6

Proc. n.º 86/2021

9. Como vimos, a Entidade Requerida negou o acesso à documentação solicitada por entender que a sua elaboração não releva da atividade administrativa, mas da atividade política.

10. As dificuldades de distinção entre a função administrativa e a política reside fundamentalmente na circunstância de ambas se situarem nuclearmente no poder executivo e por se manifestarem tipicamente através de atuações de carácter concreto.

11. No entanto, a função administrativa emerge como função secundária ou executiva das leis enquanto a função política se caracteriza pelo carácter inicial ou primário, “*que se desenvolve em aplicação directa da Constituição (onde está fixada a competência, bem como os respetivos limites) sem interposição da lei ordinária (...) tendo em vista a realização directa de interesses fundamentais da comunidade política.*”

12. Neste sentido, defendia A. Queiró que a função política engloba, em geral, todos os actos concretos dos órgãos constitucionais, cuja competência e cujos limites estejam definidos na Constituição e não em leis ordinárias. Constituem exemplos tradicionais de atos da função política os «*atos auxiliares de direito constitucional*”, no quadro das relações entre órgãos constitucionais (*promulgação de diplomas, referenda ministerial dos actos do PR, marcação de eleições legislativas, nomeação e demissão do Governo, dissolução da Assembleia da República, etc.*) *actos diplomáticos no contexto das relações externas, actos de defesa nacional, actos de segurança do Estado, actos de clemência ( indultos e comutação de penas, todos praticados por órgãos de soberania (...) em aplicação directa da Constituição*» ( ver Vieira de Andrade, Lições de Direito Administrativo, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, pp. 32 ss.).

13. Outra característica assinalada aos atos da função política traduz-se na sua não sindicabilidade jurisdicional e daí o cuidado que deve orientar o intérprete na sua identificação, por exigências do Estado de Direito.

14. Importa, agora, averiguar a situação em apreço.

Proc. n.º 86/2021

15. O Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12.10.2017, «*institui a Procuradoria Europeia e estabelece normas relativas ao seu funcionamento*» (art. 1.º).

16. Dispõem os artigos 14.º e 16.º:

Artigo 14.º

*Nomeação e cessação de funções do Procurador-Geral Europeu*

(...) 3. *A seleção é baseada num concurso aberto, a publicar no Jornal Oficial da União Europeia, na sequência do qual um comité de seleção elabora uma lista restrita de candidatos qualificados que será apresentada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O comité de seleção é composto por 12 personalidades escolhidas de entre antigos membros do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, antigos membros da Eurojust, membros dos Supremos Tribunais nacionais, procuradores de alto nível e juristas de reconhecida competência. Uma das personalidades escolhidas é proposta pelo Parlamento Europeu. O Conselho estabelece as regras internas do comité de seleção e adota a decisão de nomeação dos seus membros sob proposta da Comissão (...)*»

Artigo 16.º

*Nomeação e cessação de funções dos Procuradores Europeus:*

«1. *Cada Estado-Membro designa três candidatos para o cargo de Procurador Europeu de entre candidatos que: a) Sejam membros no ativo dos serviços do ministério público ou da magistratura judicial do Estado-Membro pertinente; b) Ofereçam todas as garantias de independência; e c) Possuam as habilitações necessárias para serem nomeados para o exercício das mais altas funções judiciais ou de ministério público nos seus Estados-Membros e tenham experiência prática relevante dos sistemas jurídicos nacionais, de investigações financeiras e de cooperação judiciária internacional em matéria penal.* 2. *Após receção de parecer fundamentado do comité de seleção referido no artigo 14.º, n.º 3, o Conselho seleciona e nomeia um dos candidatos para o cargo de Procurador Europeu do Estado-Membro em causa. Se o comité de seleção considerar que um candidato não preenche as condições exigidas para desempenhar as funções de Procurador*

8

Proc. n.º 86/2021

*Europeu, o Conselho fica vinculado por esse parecer.* 3. *O Conselho, deliberando por maioria simples, seleciona e nomeia os Procuradores Europeus para um mandato de seis anos, não renovável. O Conselho pode decidir prorrogar o mandato por três anos, no máximo, no final do mandato de seis anos.* 4. *De três em três anos, procede-se à substituição de um terço dos Procuradores Europeus. O Conselho, deliberando por maioria simples, adota um regime transitório de nomeação dos Procuradores Europeus para o primeiro mandato e durante o mesmo (...)*»

17. Podemos retirar da conjugação do artigo 14.º com o artigo 16.º que:

18. A seleção para a nomeação de procurador-geral europeu assenta num procedimento concursal aberto.

19. A seleção interna em cada Estado-Membro da Procuradoria Europeia não tinha determinação própria no Regulamento, que se reporta apenas à competência de cada Estado para designar três candidatos, e os requisitos

dos designados. Mas seriam submetidos a parecer do mesmo comité de seleção do procurador-geral europeu, em procedimento aberto.

20. Pelo Aviso n.º 5/2019, de 2 de janeiro (Diário da República n.º 1/2019, Série II) a Ministra da Justiça abriu um «*processo de candidatura para seleção de candidatos a designar pelo Estado Português para seleção e nomeação, pelo Conselho da União Europeia, do Procurador Europeu Nacional na Procuradoria Europeia, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017*».

21. Do aviso de abertura constam as condições de emprego (a duração do mandato/natureza do vínculo contratual/nível remuneratório/local de trabalho/regime de privilégios e imunidades/regime de nomeação); o processo de nomeação; critérios de elegibilidade; critérios de seleção; processo de candidatura e método de seleção; igualdade de oportunidades; conclusão do procedimento de seleção e esclarecimento.

22. Esse aviso, entre o mais, estabelece os critérios de seleção (VI), o Processo de candidatura e método de seleção nacional (VII).

23. Dispõe neste ponto VII:

«*1-Elementos e documentos a apresentar:*

9

Proc. n.º 86/2021

*a) Curriculum vitae detalhado e atualizado, datado e assinado;*

*b) Carta de motivação;*

*c) Trabalhos forenses e científicos, num máximo de dez (10) trabalhos, bem como os documentos curriculares que considerem relevantes, designadamente, aqueles que comprovem a formação para a função a que se candidatam; e*

*d) Indicar o conhecimento relevante de línguas da União Europeia».*

24. Decorre do aviso que o Governo decidiu submeter a sua designação a um procedimento concursal aberto de natureza essencialmente administrativa, embora com audição de candidatos pela comissão de assuntos europeus da Assembleia da República, nos termos do artigo 7.º-A, da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto.

25. Entretanto, depois do procedimento de seleção realizado ao abrigo do Aviso foi publicada a Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, que adapta a ordem jurídica interna àquele Regulamento 2017/1939 e que no que respeita ao procedimento de seleção e designação dos candidatos nacionais a procurador europeu contém, no essencial as regras apontadas no Aviso (artigos 13 a 15.º).

26. Retomando o que ocorreu no procedimento, diga-se que coube a apreciação das candidaturas e a seleção dos candidatos de cada uma das magistraturas por júris constituídos pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM) e pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP).

27. O CSM indicou um único candidato<sup>1</sup>.

28. O CSMP indicou três com uma determinada hierarquização em função do número de pontos atribuídos: 95, 92 e 81 pontos<sup>2</sup>.

29. Em 22.3.2019 houve a audição, na Assembleia da República, dos candidatos propostos pelo Governo ao cargo de procurador europeu. <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.csm.org.pt/2019/02/04/lista-de-classificacao-final-processo-de-candidatura-paraselecao->

[de-candidatos-a-designar-pelo-estado-portugues-para-selecao-e-nomeacao-pelo-conselhoda-](https://www.csm.org.pt/2019/02/04/lista-de-classificacao-final-processo-de-candidatura-paraselecao-de-candidatos-a-designar-pelo-estado-portugues-para-selecao-e-nomeacao-pelo-conselhoda-)

uniao-europeia-do-procurador-europeu-nacio/

2 [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/bi-p\\_4\\_2019.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/bi-p_4_2019.pdf)

3 <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleAudicao.aspx?>

BID=111997&fbclid=IwAR3wKjH7O7F6KrucUc1\_At9R093ky5iAYE0FkPdhaVZf2ByN  
NHS58CS

X4

10

Proc. n.º 86/2021

30. A Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República emitiu parecer favorável à indicação dos quatro candidatos. De acordo com o Regulamento, deveriam ser indicados três nomes, e existiam quatro candidatos; o Governo procedeu a uma primeira seleção, excluindo o candidato indicado pelo CSM.

Os três candidatos indicados foram sujeitos ao parecer do painel de seleção previsto no n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2017/1939, que os alinhou de acordo com uma diferente ordem de preferência – ordem de preferência do painel não vinculativa para o Conselho.

O Estado português suscitou a questão ao Conselho, que se pronunciou no sentido do respeito pelo resultado da seleção feita internamente pelo CSMP4.

31. Pela decisão de execução (UE) 2020/1117 do Conselho, de 27.7.2020, foram nomeados os procuradores europeus da Procuradoria Europeia 5.

32. Na circunstância, a queixa reporta-se ao pedido de acesso de 12.1.2021.

33. A requerente pede o acesso «aos documentos do processo administrativo concursal de seleção e designação com vista à nomeação do candidato procurador europeu nacional pelo Conselho da UE» e «a "toda" a documentação enviada pelo Governo ou em nome dele, no âmbito do processo de escolha do procurador europeu».

34. Neste contexto, pode discutir-se se a competência exercida pelo Governo em sede de designação é de ordem política ou de ordem administrativa.

35. Ora, o quadro legal (em sentido material) mencionado compreende, recorde-se, o próprio Regulamento (UE) 2017 /1939 do Conselho de 12.10.2017, que fixa não apenas a competência do Governo para proceder à indicação de três candidatos como, também, os critérios de seleção dos candidatos, e o Aviso 5/ 2019, que instituiu um procedimento de seleção de candidatos complexo, com critérios de seleção densos.

36. No âmbito deste procedimento, o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público procedem à seleção e indicam ao

4 <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAzMQMAxmE%2b%2fgUAAAA%3d>

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1117&from=EN>

11

Proc. n.º 86/2021

membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada magistratura (já vimos que em concreto, o CSM apenas indicou um candidato) a Procurador Europeu, os seis candidatos propostos serão ouvidos pela Assembleia da República, terminando o procedimento com o despacho do Governo responsável pela área da Justiça a designar três candidatos.

37. Do quadro exposto afigura-se resultar claro que a designação pelo Governo

não emerge (não emergiu) aqui como resultando de uma função inicial ou primária em execução de normas constitucionais. Pelo contrário, emerge como função executiva em resultado de um procedimento administrativo, com seleção aberta e transparente, cujas regras são as estabelecidas, quer no Regulamento do Conselho, quer no Aviso 5/2019. Função executiva que veio a ser confirmada pela Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro.

38. Questão diferente que se pode colocar será a de saber se, apesar de se situar no âmbito da função administrativa, até que ponto a designação governativa pode ser contenciosamente sindicável. Com efeito, não podemos deixar de reconhecer as amplas faculdades de valoração e apreciação conferidas, quer pelo Aviso, quer pela Lei 112/2019, de 10 de setembro, que reduzem o âmbito dos poderes de controlo dos tribunais, ao erro manifesto ou violação de princípios jurídicos fundamentais. (Neste sentido, cfr. Acórdão do STA, de 6 de março de 2007, proc 011143/06).

39. Quanto a todos os documentos em sede dos conselhos superiores que procederam à seleção dentro de cada magistratura, não subsiste qualquer dúvida quanto à sua natureza administrativa.

Veja-se que o CSM previsto no artigo 217.º da CRP, é o órgão superior de gestão e disciplina da magistratura judicial (artigo 136.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais/EMJ)

E o CSMP, previsto na no artigo 220.º/2, CRP, está integrado na Procuradoria-Geral da República e é o órgão superior de gestão e disciplina por intermédio do qual se exerce a competência disciplinar e de gestão de quadros do Ministério Público/MP (artigo 21.º/1 do Estatuto do Ministério Público/EMP).

12

Proc. n.º 86/2021

40. Assim, na apreciação das candidaturas e seleção dos candidatos, os documentos elaborados por estes Conselhos são produzidos no exercício de atividade materialmente administrativa. Tanto mais que estes órgãos não exercem função política.

41. Além disso, não se pode olvidar que o Aviso n.º 5/2019 fazia depender, tal como o faz a Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, a apreciação e seleção dos candidatos de cada uma das magistraturas de critérios previamente estabelecidos (preenchimento pelos candidatos de requisitos objetivos), sujeitos aos requisitos e condicionalismos de que depende a legalidade destes.

42. Assim, quanto à documentação peticionada, nesta parte, que esteja disponível na *internet* tendo procedido à sua localização considera-se satisfeito o acesso (artigo 13.º, n.º 5 da LADA).

43. Quanto à informação que ainda não foi disponibilizada.

44. O peticionado integra documentos nominativos, designadamente a carta de motivação e o *curriculum vitae* dos candidatos.

45. Porém, como se disse no Parecer 29/2020 (disponível, como todos, em *www.cada.pt*): «*tratando-se de procedimentos para exercício de funções públicas, não há que falar em proteção de dados pessoais, devendo poder ser escrutinados os dados respeitantes aos candidatos que foram considerados para essa seleção./ Efetivamente, em situações como esta o princípio do livre acesso prevalece sobre a proteção de dados pessoais, atenta a mínima natureza intrusiva de que se reveste, nos termos do*

*disposto no artigo 6.º, n.º 9 da LADA./Não serão, contudo, acessíveis os dados desses documentos irrelevantes para a decisão administrativa de seleção, designadamente os números de identificação civil e fiscal, a morada (se esta não era elemento em consideração), o contacto telefónico, o endereço eletrónico ou dados pessoais de outros terceiros que possam porventura constar nesses documentos, os quais deverão ser expurgados, nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA».*

46.O mesmo se concluiu no Parecer 224/2020: «Termos em que deverá ser facultado o acesso ao processo de candidatura, com os dados relevantes

13

Proc. n.º 86/2021

*para a decisão, necessariamente sindicáveis, a bem da transparência da atividade administrativa e da legalidade do recrutamento, com exceção dos dados não relevantes para esse efeito».*

47. Assim, deverá ser facultado o acesso aos documentos do procedimento, ainda não facultados, com os dados relevantes para a seleção dos candidatos pelo CSM e pelo CSMP.

48. Em relação à classificação de documentos, do processo não resulta que estes se mostrem classificados, e a requerida não apresenta uma mínima concretização das matérias que dentro desse procedimento poderiam suscitar efetivo obstáculo de acesso pela requerente.

49. Contudo, se existir matéria reservada, isto é, que implique algum expurgo, deverá o mesmo ser fundamentado.

50.Mas deve dizer-se que será incompreensível que no quadro de um procedimento aberto e concorrencial a fase decisiva de seleção, que é a designação, se considere coberta por algum segredo de ordem política. Repete-se, ao submeter-se o procedimento a um cariz expressamente administrativo não poderá arredar-se essa natureza na parte final. É a entidade política, pelas regras que definiu no Aviso 5/2019, e é agora, com a Lei 112/2019, que a ordem jurídica nacional estabelece, afinal, que o processo de designação se encontra definido e limitado no seu poder decidente (que neste caso é apenas de designação, pois a determinação de nomeação cabe ao órgão europeu), pela administrativização do procedimento.

51. Por isso ele deve ser aberto e transparente do princípio ao fim, no que respeita evidentemente, e é o que está em causa quanto ao acesso aos documentos produzidos pelo Estado Português e por estes detidos.

### **III – Conclusão**

Deverá ser facultado o acesso, no quadro exposto.

Comunique-se.

14

Proc. n.º 86/2021

Lisboa, 24 de março de 2021.

**Fernanda Maçãs (Relatora) - Carlos Abreu Amorim - João Miranda - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Pedro Mourão - Alberto Oliveira (Presidente)**

15

Proc. n.º 86/2021

**Parecer n.º 107/2021**

**Processo n.º 116/2021**

**Entidade consulente:** Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC)

**I – Factos e pedido**

1. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC) solicita parecer sobre o seguinte requerimento da Viamapa – Serviços de Topografia, S.A.:

*«Assunto: Pedido de informação /Passagem de certidão - contrato celebrado entre a CIMAC e o consórcio formado pelas empresas “Socarto – Sociedade de Levantamentos Topocartográficos, Lda.” e “Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica, S.A.” relativo à aquisição de serviços para levantamento e gestão do cadastro de infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento dos aglomerados urbanos da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC) – Concurso Público – Anúncio n.º 4785/2010, n.º 204, Série 2, de 20-10-2010.*

*Viamapa – Serviços de Topografia, S.A., (...) vem requerer (...) ao abrigo da aplicação conjugada dos artigos 82.º a 86.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e artigo 77.º-A, n.º 1 e n.º 3, alínea e) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), (...) informação devidamente certificada, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:*

*1 – No âmbito de concurso público supra mencionado foi adjudicada a prestação de serviços às empresas referidas.*

*2 – E, nesse seguimento, com data de 24-06-2011 celebrado o supra mencionado contrato de prestação de serviços, entre a CIMAC e as mencionadas empresas.*

*3 – A ora exponente tem dúvidas quanto à execução do referido contrato, pelo que pretende ser esclarecida destas mesmas dúvidas.*

*4 – A sua legitimidade advém quer do art. 81.º, quer do art.º 85.º, ambos do CPA, quer do n.º 1, alíneas c) e d), quer do n.º 3, alínea e), ambos do [artigo 77.º-A do] CPTA.*

*5 – Solicita assim pedido de informação certificada, a versar sobre os seguintes assuntos:*

*a) Se os serviços já foram integralmente entregues; se o foram, em que data ocorreu;*

*b) A ser o caso, em que data ocorreram as entregas parciais dos serviços;*

*c) Se os mesmos foram formalmente aceites e, a ser o caso, as datas em que isso ocorreu;*

*d) Se se verificaram atrasos no cumprimento do contrato e, caso tenham ocorrido, quais as medidas por V. Exas. tomadas, designadamente quanto a eventuais prorrogações de prazos e sancionamentos;*

*e) No caso de existência de sanções aplicáveis, as datas e os seus valores;*

*f) A ser o caso, se os contratos foram objeto de resolução unilateral com fundamento em incumprimento definitivo ou objeto de cessação contratual com fundamento noutro motivo;*

*g) Se as cauções se encontram integralmente executadas;*

*h) Se os serviços foram devidamente prestados;*

*i) Em que estado se encontra presentemente a execução dos serviços;*

*7 – Mais se requer ainda a emissão de certidão relativamente a toda a*

*documentação que permita comprovar o solicitado no artigo anterior, designadamente quanto a requerimentos/pedidos/solicitações/entregas das empresas adjudicadas e despachos, ofícios ou deliberações da entidade adjudicante, onde se deverá incluir a relativa ao recebimento dos bens, respetiva verificação quantitativa e qualitativa dos mesmos, aceitação formal e eventual aplicação de penalizações contratuais.».*

2. Para efeitos da apreciação do pedido, a Consulente aduz a seguinte informação:

- A execução do contrato a que se refere a informação/documentação solicitada encontra-se finda;

- «o conceito de «documento administrativo» consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA integra expressamente [...] os procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados, mas não os relativos à execução desse contrato. Assim, embora os documentos indicados nas subalíneas da alínea a) do n.º 1 supra citado tenham carácter

2  
Proc. n.º 116/2021

*exemplificativo, a CIMAC tem dúvidas relativamente à decisão a proferir (...))»;*

- O n.º 6 do artigo 6.º da LADA dispõe «Um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.».

## **II – Apreciação jurídica**

1. Está em causa o acesso a informação / documentos relativos à execução de contrato de prestação de serviços, celebrado na sequência de concurso público.

2. Trata-se de acesso a informação não procedimental sendo-lhe aplicável o regime previsto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA).

3. Sobre a subsunção dos documentos ao conceito de «documento administrativo» previsto no artigo 3.º, n.º 1, da LADA. Este preceito dispõe:

*«1 - Para efeitos da presente lei, considera-se: a) «Documento administrativo» qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a: i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos; ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados; iii) Gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades; iv) Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas».*

3

Proc. n.º 116/2021

4. Como refere e bem a Consulente, o elenco de documentos administrativos descrito nas alíneas do n.º 1 do artigo 3.º da LADA é meramente exemplificativo, como decorre, desde logo, da utilização da expressão «*designadamente*». E tal, refira-se, não podia deixar de o ser considerada a impossibilidade de designação de todos os documentos administrativos, cujo conhecimento se afigura essencial à garantia da transparência e do escrutínio público da atividade administrativa.

5. A informação/ documentação requeridas respeitam a gastos de dinheiros públicos pelo que o seu conhecimento deve ser possível a todos, em nome daqueles princípios. São, pois, documentos administrativos, nos termos do artigo 3.º, n.º 1 da LADA.

6. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da LADA: «*Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.*».

7. Todavia, há situações de restrição de acesso, mais genericamente contempladas no artigo 6.º da LADA, nelas se incluindo as relativas a acesso a segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa – cf. n.º 6.

8. Na consulta vem suscitada a restrição prevista naquele artigo 6.º, n.º 6, sem que haja uma identificação e concretização da mesma.

9. Sobre situação similar veja-se o Parecer 253/2020 da CADA (disponível, como todos, em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)):

«(...) 5. *Coloca, agora, na consulta, apenas, eventual restrição decorrente de segredo da vida interna e segredo comercial, no quadro do artigo 6.º, 6, da LADA.*

6. *Dispõe o artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP): «1 – Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados [...] os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.».*

7. *E dispõe o artigo 290.º do mesmo CCP: «3 – O contraente público e o cocontratante guardam sigilo sobre quaisquer matérias sujeitas a segredo*

4  
Proc. n.º 116/2021

*nos termos da lei às quais tenham acesso por força da execução do contrato.».*

8. *A consulente não indica com um mínimo de concretização alguma matéria que, de entre as informações que foram solicitadas pela requerente de acesso, possa constituir segredo.*

9. *Ora, a regra, é a da publicidade e transparência, afinal, a do livre acesso, como vem estabelecido no artigo 5.º, 1, da LADA, possibilitando o escrutínio da atividade administrativa.*

10. *As situações de restrição, nomeadamente as do artigo 6.º, 6, da LADA são situações que fogem à regra; por isso, quando existem, devem ser bem delimitadas e concretizadas.*

11. *Dispõe o artigo 15.º, 1, c), da LADA, que sendo indeferido o pedido de acesso são comunicadas as razões da recusa. Com certeza que essa comunicação não poderá limitar-se a uma formulação vaga e abstrata*

sobre a eventualidade de existência de situação limitativa. Tem, em cada caso, de se perceber onde e em que consiste o elemento restritivo, a específica razão de recusa (entendimentos reiterado desta comissão conforme, entre outros, Parecer n.º 138/2020, e os nele citados, disponíveis, como todos, em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)).

12. E ainda assim, tudo o demais deverá ser comunicado. Assim dispõe o artigo 6.º, 8, da LADA: «Os documentos administrativos sujeitos a restrição de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada».

13. Por isso, a existir real razão de restrição de alguma informação deverá apenas essa ser ocultada, com a devida fundamentação, sendo o demais facultado.

14. Na circunstância, os elementos solicitados pela requerente não apontam para matéria sujeita a restrição. Trata-se de acesso a elementos correntes da execução de um contrato público, sindicáveis, aliás, por qualquer interessado.

15. Acresce que, no caso, a requerente de acesso invoca mesmo um interesse específico, pois foi preterida no procedimento que precedeu a celebração do contrato, por isso que tem legitimidade para propositura de ação relativa à execução do mesmo. É o que estipula o artigo 77.º-A do

5  
Proc. n.º 116/2021

Código de Processo nos Tribunais Administrativos: «3 – os pedidos relativos à execução de contratos podem ser deduzidos:/ [...]e) Por quem tenha sido preterido no procedimento que precedeu a celebração do contrato».

16. Assim, salvo alguma concreta razão de restrição, que não vem apontada nem se vislumbra dos elementos aportados, deverá ser facultado o acesso solicitado.».

10. A doutrina *supra* expendida é aplicável à situação em análise.

11. Assim, na ausência de concretas restrições de acesso o solicitado é livremente acessível, sem depender da invocação de um qualquer interesse.

12. Sem prejuízo, diga-se que ainda que existisse uma restrição de acesso sempre haveria lugar à ponderação dos direitos e interesses em presença a que alude o nº 6 do artigo 6º da LADA, dado o interesse invocado pela requerente, de preterida no procedimento pré-contratual.

13. Observe-se que a LADA rege o acesso a documentação existente, não cuida do dever de a mesma ter sido produzida.

14. Pelo que se o solicitado existir deve ser facultado à requerente, se não existir a entidade requerida não tem o dever de o criar devendo comunicar expressamente essa inexistência à requerente – cf. respetivamente, artigos 13º, nº 6 e 5º, nº 1, da LADA.

15. Por último, quanto à forma de acesso. A requerente solicitou o acesso à informação certificada e aos documentos comprovativos desta mediante emissão de certidão.

16. Em regra, cabe ao requerente a escolha da forma de acesso, de entre as opções enunciadas no artigo 13º, nº 1 da LADA, entre as quais a emissão de certidão [cf. artigo 13º, nº 1, al. c)].

17. Inexistindo quaisquer circunstâncias que obstem à satisfação do acesso

mediante a emissão de certidão, os documentos devem ser facultados nessa forma.

### **III – Conclusão**

Deverá ser facultada a documentação solicitada existente, nos termos expostos.

6

Proc. n.º 116/2021

Comunique-se.

Lisboa, 14 de abril de 2021.

**Fernanda Maçãs (Relatora) - Carlos Abreu Amorim - João Miranda - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - Paulo Braga - Pedro Mourão - Alberto Oliveira (Presidente)**

7

Proc. n.º 116/2021

### **Parecer n.º 155/2021**

### **Processo n.º 356/2021**

**Queixoso:** A.

**Entidade requerida:** Ministério da Defesa Nacional

### **I – Factos e pedido**

1. A., jornalista do “Expresso”, solicitou ao Ministério da Defesa Nacional o acesso ao relatório da auditoria da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) da empreitada do Centro de Apoio Militar Belém (CAM Belém).

2. A entidade requerida disse que «o relatório da Auditoria AIE n.º 16/2019 – Conformidade legal dos procedimentos administrativos e financeiros dos ajustes diretos da empreitada do CAMB foi enviado para a Assembleia da República a 31 de março, tendo esse envio mantido a classificação de «confidencial» atribuída pela Inspeção-Geral da Defesa Nacional».

3. Inconformado, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Para o efeito alegou: «tento (...) obter acesso ao relatório da autoria da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) sobre a derrapagem nas obras de reconversão do antigo Hospital Militar de Belém em Centro de Apoio Militar para o tratamento de doentes covid-19. O Ministério da Defesa Nacional (MDN) não só não me disponibiliza o relatório, como não esclarece por que motivo aquele documento foi classificado como "confidencial". Tratando-se de uma intervenção que acabou por custar quase quatro vezes mais do que a previsão inicial, entendo ser do interesse público o acesso ao relatório da auditoria. O artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa refere, no seu número 2, que “os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos”. As exceções a este direito são as “matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”. Ora, estas exceções não se aplicam no caso das obras no antigo hospital militar – salvo melhor interpretação, que, a existir, não é explicitada nem pela IGDN, que remete para o gabinete do ministro, nem por este, que

*simplesmente deixou de responder às questões colocadas pelo Expresso».*

4. Convidada a pronunciar-se a entidade requerida disse:

*«1. O jornalista solicitou ao Gabinete do Ministro da Defesa Nacional a consulta do Relatório elaborado pela Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) sobre a Auditoria AIE N.º16/2020, relativa à conformidade legal dos procedimentos administrativos e financeiros dos ajustes diretos da empreitada do CAM Belém.*

*2. Este pedido de consulta foi recusado pois o relatório em causa foi classificado pela IGDN com o grau de classificação "Confidencial".*

*3. De acordo com informação prestada pela IGDN, o fundamento para este grau de classificação é o seguinte:*

*A classificação do Relatório desta auditoria em "Confidencial", para além de corresponder à incorporação no processo de um documento como tal classificado, designadamente em função da fonte de financiamento utilizada (Lei de Infraestruturas Militares), teve subjacente o princípio da inerência, segundo o qual "cada documento [...] deverá ser classificado apenas em função do seu próprio conteúdo" (ponto 6.2.1, SEGNAC 1). Para o efeito, foi considerada a relevância e a sensibilidade da matéria associada a esta empreitada, cujo procedimento pré-contratual foi efetuado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (COVID19), tratando-se de uma obra destinada a assegurar uma estrutura de retaguarda ao Sistema Nacional de Saúde, no tratamento aos doentes por COVID19, e de inegável importância no contexto da pandemia em Portugal. Foi ainda considerado o facto desta empreitada estar associada a uma intervenção em imóveis afetos à Defesa Nacional. Foi entendido que nestas circunstâncias o processo envolve matérias cujo conhecimento por pessoas não autorizadas poderia ser prejudicial para os interesses do País - SEGNAC 1 Cap 3, ponto 3.2.3 - pelo que se considerou adequada a atribuição da classificação "Confidencial".*

*4. O Gabinete MDN respeitou, assim, a marca de classificação atribuída pela IGDN, ao abrigo do SEGNAC 1, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50/88 de 3 de dezembro.*

*5. O Gabinete MDN está ciente do entendimento da CADA de que a Resolução de Conselho de Ministros n.º 50/88 de 3 de dezembro*

*2*

*Proc. n.º 356/2021*

*(SEGNAC 1) configura uma razão justificativa frágil para a denegação do direito de acesso.*

*6. Refira-se, sobre este ponto, que, no caso em análise, a marca "Confidencial" não foi aposta, por parte da IGDN, por razões de mera eficiência administrativa, mas antes por uma avaliação cuidada dos interesses do país, à luz do SEGNAC 1*

*7. Assim, a partir do momento em que um documento administrativo tem aposta a marca de "Confidencial", à luz das regras SEGNAC, apenas poderão aceder ao mesmo quem esteja devidamente credenciado e que, por força das funções inerentes ao seu cargo, tenha necessidade de o conhecer e ou manusear.*

*8. Pelo que o acesso por terceiros, nomeadamente por jornalista, deve necessariamente ser recusado, por força da SEGNAC.*

*9. Também o n.º 1 do artigo 6.º da LADA legitima tal recusa, na medida*

*em que determina que "Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação operada através do regime do segredo de Estado ou por outros regimes legais relativos à informação classificada».*

## **II – Apreciação jurídica**

1. A regra geral em matéria de acesso a informação e documentação administrativa consta do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (doravante, LADA) *«I-Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo».*

2. Dispõe o artigo 6.º, n.º 1, em sede de restrições ao direito de acesso: *«Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação operada através*

3

Proc. n.º 356/2021

*do regime do segredo de Estado ou por outros regimes legais relativos à informação classificada».*

3. Relativamente aos documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso, determina o artigo 6.º, n.º 8, da LADA a sua *«comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.».*

4. O Requerente é jornalista. A qualidade de jornalista não lhe confere título bastante para aceder a todos e quaisquer documentos. Com efeito, dispõe o artigo 8.º, n.º 3 do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro): *«O direito de acesso às fontes de informação não abrange os processos em segredo de justiça, os documentos classificados ou protegidos ao abrigo de legislação específica, os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica, bem como os documentos que sirvam de suporte a atos preparatórios de decisões legislativas ou de instrumentos de natureza contratual».*

5. Na circunstância, o requerente peticionou o acesso ao relatório da auditoria da IGDN à empreitada do CAM Belém, antigo hospital militar de Belém (HMB).

6. A entidade requerida aduz a seguinte argumentação para denegar o acesso:

a) A classificação do relatório com o grau de classificação “Confidencial” foi feita, pela IGDN, no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3.12 (SEGNAC 1), por se tratar de matéria *«cujo conhecimento por pessoas não autorizadas possa ser prejudicial para os interesses do País ou dos seus aliados ou para as organizações de que Portugal faça parte»* (ponto 3.2.3.), e o documento foi *«classificado apenas em função do seu próprio conteúdo»* (ponto 6.2.1.).

b) A IGDN classificou o documento com base na fonte de financiamento utilizada (Lei de Infraestruturas Militares); tratar-se de intervenção em imóvel afeto à Defesa Nacional e à relevância e sensibilidade da matéria associada à empreitada (Covid 19), obra destinada a

4

Proc. n.º 356/2021

assegurar uma estrutura de retaguarda do SNS, no tratamento de doente com Covid 19.

c) Respeita a marca de classificação atribuída pela IGDN;

d) Conhece o entendimento da CADA sobre a fragilidade do SEGNAC 1 como razão justificativa para denegar o acesso, mas reforça, no caso, que a marca «*confidencial*» foi aposta após «*avaliação cuidada dos interesses do País, à luz do SEGNAC 1*», subsistindo a classificação o documento não pode ser objeto de acesso.

7. Sobre a fragilidade da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3.12 (RCM), no atinente à segurança das matérias classificadas (SEGNAC), como razão justificativa para denegar o acesso, constitucional e legalmente consagrado, atenta a sua natureza não legislativa, já se pronunciou a CADA, por diversas ocasiões, conforme enunciado pela entidade requerida.

8. Fê-lo, designadamente, em apreciação do Projeto de Lei n.º 725/XII/3.ª - iniciativa legislativa sob o título «*Aprova o regime das matérias classificadas*» - no Parecer da CADA n.ºs 75/2018 (como todos acessível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)), em que ponderou: «*A propósito do regime das “matérias classificadas” que se encontra em vigor, e no que diz respeito à Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, a CADA tem entendido, que esta legislação não constitui fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos, atendendo a que um ato que não reveste a força de lei, como é o caso do referido emanado do Governo, não pode restringir um direito fundamental de natureza análoga a um direito, liberdade e garantia, como é o direito de acesso à informação administrativa. Veja-se acerca deste assunto, o vertido no parecer da CADA n.º 192/2016, sobre a Proposta de Lei n.º 18/XIII/1.ª (GOV), que esteve na base da LADA atual, e ainda, já na vigência desta lei, os pareceres n.ºs 154/2017, 321/2017 e 328/2017. Deste modo, a CADA congratula-se com qualquer iniciativa legislativa que possa superar uma fragilidade que o regime atual das matérias classificadas possui*”.

9. Assim, no entendimento da CADA, aquela RCM não pode, por si, constituir fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos.

5

Proc. n.º 356/2021

10. Ademais, veja-se que o artigo 6.º, 1, da LADA supõe o risco de interesses fundamentais do Estado. E o grau de classificação de «*confidencial*», nos termos daquela RCM, limita-se a matéria cujo conhecimento «*possa ser prejudicial para os interesses do País ou dos seus aliados ou para organizações de que Portugal faça parte*» (cfr. 3.2.3), portanto, em intensidade inferior à que é admitida para existir coberta pelo artigo 6.º da LADA.

11. Observe-se, ainda, que é necessária uma delimitação temporal, «*durante*

*o tempo estritamente necessário*», que não tem qualquer indicação na justificação de recusa apresentada.

12. Tudo somado, e que o acesso solicitado respeita a auditoria no âmbito dos procedimentos administrativos e financeiros dos ajustes diretos de empreitada, as razões apontadas pela entidade requerida não parecem estar em situação capaz de integrar a previsão do artigo 6.º da LADA.

13. Aliás, pelo contrário, nesta matéria (contratação pública) rege o princípio da transparência, essencial para o escrutínio das decisões tomadas no procedimento e na execução do contrato, até porque está em causa a utilização de dinheiros públicos, o que implica um maior controlo e sindicância da atividade administrativa

14. Nessa senda e tal como decorre do artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.3, *«as adjudicações feitas ao abrigo do presente regime excecional são comunicadas pelas entidades adjudicantes aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial e publicitadas no portal dos contratos públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação»*.

15. Assim como o montante e financiamento das despesas para rentabilização do património imobiliário público resultantes da execução da Lei de Infraestruturas Militares (LIM) deve, igualmente, estar sujeito a transparência.

16. Trata-se de utilização de dinheiros públicos.

17. Quanto ao facto da obra se destinar a assegurar uma estrutura de retaguarda ao SNS no tratamento de doentes COVID 19, não releva. Os procedimentos administrativos e financeiros da obra não revelam

6

Proc. n.º 356/2021

qualquer dado pessoal de doentes. O fito da auditoria não são certamente dados pessoais de doentes com Covid 19, são os *«dados da empreitada»* e da sua execução.

18. Seja como for, a existir informação reservada nos termos da lei, deve a entidade requerida observar o disposto no artigo 6º, nº 8, da LADA.

19. Se mais fosse necessário para justificar o direito de acesso pretendido, haveria de considerar-se que está em causa o direito de informar, de se informar e de ser informado, conforme o artigo 37.º, 1, da Constituição da República, que a pretensão do jornalista requerente tem pressuposto. Por isso, é mais razoável admitir a supremacia da sustentação do requerente: *«tratando-se de uma intervenção que acabou por custar quase quatro vezes mais do que a previsão inicial, entendo ser do interesse público o acesso ao relatório da auditoria»*. Ainda que esse acesso venha a revelar, afinal, que não houve essa alegada ultrapassagem nos gastos.

20. Termos em que deve ser facultado o acesso à auditoria com os dados relevantes relativos à empreitada e sua execução, necessariamente sindicáveis, a bem da transparência da atividade administrativa, com exceção dos dados não relevantes para esse efeito.

### **III – Conclusão**

Não é procedente a justificação de recusa de acesso apresentada pela entidade requerida; se não existir outra justificação (legal) deverá ser facultado o acesso, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 9 de junho de 2021.

**Fernanda Maçãs (Relatora) - Tiago Fidalgo de Freitas - Sónia Ramos -  
João Miranda - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato  
Gonçalves - João Perry da Câmara - Pedro Gonsalves Mourão - Alberto  
Oliveira (Presidente)**

7

Proc. n.º 356/2021

## **ANEXO VIII: Pareceres da CGU utilizados para a análise de conteúdo**

### **CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU

### **PARECER**

**Número do processo: 99923.003880/2018-69**

**Órgão: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT**

**Assunto:** Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.

**Data do Recurso à CGU:** 26/06/2018

**Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):**

Não

**Opinião técnica:** Opina-se pelo provimento do recurso interposto, visto que se trata de informação de

notório interesse público, sobre a qual não recai qualquer hipótese de sigilo legal previsto pela Lei de Acesso à Informação.

### **RELATÓRIO**

#### **Resumo das manifestações do cidadão:**

Inicial: Cidadã solicita nome e matrícula dos funcionários dos Correios que deixaram de entregar

seu SEDEX (encomenda de código OF630852051BR) sob alegação de que "foi encaminhado para o supervisor e aguarde 5 dias para resposta", bem como nome e matrícula do(s) supervisor(es) que dariam prioridade à entrega. Ademais, faz reclamação relativa à não entrega,

afirmando ser uma situação reiterada.

1ª instância: Cidadã alega que sua demanda não se trata de reclamação, mas de solicitação dos dados dos funcionários que, ao seu ver, estão negligenciando as regras e normas das entregas. Ademais, faz reclamação relativa à Ouvidoria da ECT, alegando que não dá retorno adequado,

mas apenas respostas padrão, e sugere que seja instituído algum órgão Federal que possa interceder na ECT, a exemplo da Anatel. Por fim reafirma sua solicitação, a fim de que possa entrar com ação de perdas e danos.

2ª instância: Cidadã reitera sua solicitação e volta a afirmar que não se trata de reclamação. Ademais, alega que informação funcional de servidor público e/ou de autarquia federal é dado público. Por fim, afirma que já se dirigiu ao órgão competente dos Correios e que só recebe respostas padrões.

#### **Respostas do órgão:**

Inicial: Em resposta, a Empresa esclarece que o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) não trata de sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia relacionados a objetos postados no

Brasil ou no exterior. Assim, informa os canais específicos apropriados para atendimento desse

tipo de manifestação e orienta que, caso a resposta recebida por meio destes canais não seja

satisfatória, a Ouvidoria da Empresa poderá ser acionada, mas que, ao registrar a manifestação, é preciso informar o protocolo fornecido pelo atendente da Central de Atendimento dos Correios (CAC) ou pelo sistema da internet. Ademais, presta os seguintes esclarecimentos relativos ao teor da manifestação do cidadão:

a) Ao contratar serviços junto aos Correios, o cliente estabelece relação comercial com a pessoa jurídica da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e que esta assume as responsabilidades pela execução de suas atividades operacionais. No caso de ação indevida de seus empregados, os Correios dispõem de mecanismos internos de apuração e aplicação de penalidades, quando necessário. Assim, não cabe a identificação dos empregados contratados para atuar nos processos operacionais dos Correios, uma vez que, após a identificação de falhas operacionais, são adotadas providências pela própria Empresa, no sentido de manter a qualidade de seus processos operacionais dentro dos padrões estabelecidos.

b) As características dos serviços internacionais com código de rastreo iniciado com a letra “R”, denominados “OBJETO INTERNACIONAL PACKET ECONOMIC”, não preveem o rastreamento ponto a ponto, assim, após a liberação pela alfândega, o objeto é tratado manualmente e encaminhado, via terrestre, ao destinatário, sem os registros dos eventos intermediários, sendo o evento finalizador registrado somente quando o objeto estiver na unidade distribuidora que realizará a entrega. O que interfere na localização precisa destes objetos no fluxo postal.

c) No último trimestre de 2017, a carga internacional de pequenas encomendas apresentou aumento de volume acima de 85%. Em janeiro de 2018, a carga internacional aumentou novamente e foi 32% maior do que a recebida em dezembro/2017. Esses crescimentos, superiores às previsões dos Correios, causou saturação do fluxo postal, resultando em grande acúmulo de objetos para tratamento. Porém, desde dezembro, a Empresa está trabalhando com operações especiais, visando à normalização da entrega da carga internacional no menor tempo possível.

1ª instância: A Empresa reitera que a solicitação de informação apresenta elementos de natureza reclamativa e que os esclarecimentos quanto aos canais adequados para o tratamento deste tipo de assunto foram devidamente prestados na resposta inicial e ratifica o entendimento de que os Correios não tratam, por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI, de assuntos relacionados a reclamações e objetos postais, pois não há previsão de utilização da LAI para fins de priorizar a entrega de objeto postal, bem como recepcionar, priorizar ou solucionar o tratamento de reclamações e assuntos correlatos.

2ª instância: Reitera o entendimento de que a Lei de Acesso à Informação não prevê sua

utilização para recepcionar ou priorizar o tratamento de reclamações e assuntos correlatos e que a solicitação de informação do requerente apresenta caráter reclamatório. Reafirma que os esclarecimentos quanto às características dos serviços contratados e aos canais adequados para o tratamento deste tipo de assunto já foram devidamente prestados nas respostas até agora fornecidas. Ratifica as informações prestadas nas instâncias anteriores e esclarece, no que se refere à identificação de empregados dos Correios, que são muitos os colaboradores envolvidos no tratamento de uma encomenda e que os serviços são contratados com a pessoa jurídica da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, responsável, para todos os efeitos, perante seus clientes, em atenção à impessoalidade que deve reger a administração pública. Por fim, ressalta que, no caso de erro ou ação indevida de seus empregados, os Correios dispõem de mecanismos internos de apuração, para que sejam adotadas todas as providências administrativas necessárias.

#### **Resumo do**

#### **Recurso à CGU:**

Requerente reafirma que a informação solicitada não é tem caráter de reclamação e ressalta que as reclamações que fez no autoatendimento e, posteriormente, na Ouvidoria dos Correios não foram respondidas a contento, tendo recebido apenas resposta padrão. Assim reitera sua solicitação.

#### **Instrução do**

#### **Recurso:**

A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerida e os precedentes já julgados por esta Controladoria, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação.

#### *Análise*

1. O presente recurso trata de solicitação de nome e matrícula dos funcionários dos Correios responsáveis pela não entrega do SEDEX código OF630852051BR, bem como dos supervisores responsáveis por dar prioridade à entrega. Ademais, apresenta reclamação relativa aos canais específicos para atendimento ao cidadão oferecidos pela Empresa, alegando que recebeu deles apenas respostas padronizadas.
2. Em resposta ao pedido inicial, os Correios alegam que o pedido de acesso à informação apresenta características de reclamação e indicam os canais específicos existentes para dar tratamento a esse tipo de manifestação. Ademais, afirmam que, ao contratar serviços junto aos Correios, o cliente estabelece relação comercial com a pessoa jurídica da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a qual assume as responsabilidades pela execução de suas atividades operacionais. Com base nisso, esclarecem que, em casos de ação indevida de seus empregados, os Correios dispõem de mecanismos internos de apuração e de aplicação de penalidades, não cabendo a identificação dos seus empregados contratados para atuar nos processos operacionais, uma vez que, após a identificação de falhas operacionais, já são adotadas providências pela própria Empresa, no sentido de manter a qualidade de seus processos operacionais dentro dos padrões estabelecidos.
3. Inicialmente, cumpre-nos esclarecer que esta Controladoria possui atualmente o entendimento de que solicitações tais como a do presente recurso de 3ª Instância se constituem como pedido

de informação a que, em regra, não se aplica a restrição de acesso prevista pelo art. 31 da LAI, haja vista versar sobre a identificação de agentes públicos no exercício de suas atividades, o que se configura como dado de notório interesse público (vide os seguintes NUPs de precedentes recentemente julgados: 99923.002517/2018-26 e NUP-99923.001096/2017-35).

4. Destaque-se que, de acordo com o manual elaborado por esta CGU “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”, no que tange às informações pessoais relacionadas a agentes públicos, segundo as Regras de Herédia<sup>1</sup>, *“prevalecem a transparência e o direito de acesso à informação pública quando a pessoa concernente tenha alcançado voluntariamente o caráter de pública e o processo esteja relacionado com as razões de sua notoriedade.”*

5. Tendo em vista o interesse público que fundamenta a solicitação em comento, verificou-se a necessidade de interlocução com a Empresa, a fim de solicitar a entrega da informação à requerente.

6. Em e-mail enviado no dia 04 de outubro de 2018, os Correios comunicaram o entendimento

de que a presente solicitação busca a responsabilização de empregados por problemas ocorridos com o citado objeto, o qual já foi devidamente entregue ao destinatário no dia 15/06/2018. Ademais, afirmaram que, com base na justificativa apresentada pela cidadã em seu recurso de 1ª instância, consideram desproporcional expor indevidamente os empregados que manipularam o objeto em questão, devido ao fato de que não é possível atribuir-lhes a responsabilização por quaisquer problemas na prestação dos serviços oferecidos pelos Correios.

1 No Seminário “Sistema Judicial e Internet”, realizado em 2003, na cidade de Heredia, na Costa Rica, foi discutida a disponibilização de informações pelo Poder Judiciário por juristas de diversas nacionalidades. As conclusões do seminário foram publicadas e passaram a conhecidas como as “Regras de Herédia”. As regras estão disponíveis em <http://www.egov.ufsc/portal/sites/default/files/anexos/5708-1-PB.rtm>. APUD Cunha

Filho, Márcio Camargo; Xavier, Vítor César Silva. Lei de acesso à informação: teoria e prática – Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2014.

7. Após análise dos argumentos apresentados pela Empresa em sede de esclarecimentos adicionais, cumpre a esta CGU informar que, embora a cidadã tenha apresentado justificativas em seu recurso, a Lei de Acesso à Informação é clara ao determinar que *“São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”* (art.10, § 3º). Sendo assim, é importante ter em mente que o tratamento devido a qualquer pedido de acesso à informação está vinculado apenas ao conteúdo da solicitação, não cabendo ao órgão ou entidade, no momento da avaliação de mérito acerca da entrega ou da negativa de acesso, fazer juízo acerca de quaisquer outras questões externas ao teor da solicitação a eles direcionada. Isso porque, dentre as justificativas plausíveis de negativa de acesso, não há que se falar em motivos determinantes, haja vista que a Lei 12.527/2011 veta a necessidade de que os pedidos sejam motivados.

8. Desta feita, entende-se que o que deve ser analisado é se, de fato, a informação requerida é de

interesse público e se sobre ela recai alguma hipótese de sigilo legal reconhecido pela LAI. Entretanto, como já explicitado anteriormente, em casos de agentes públicos no exercício de

sua atividade pública, em regra, não se aplica a restrição de acesso imposta pelo art. 31 da Lei 12.527/2011, restando avaliar se, no caso concreto, é devida a aplicação das demais hipóteses de sigilo legal previstas nos artigos 22, 23 e 24, § 2º da referida lei,

9. Do exposto acima, entende-se que a solicitação em comento tem como objeto informação de

interesse público (identificação de agentes públicos no exercício de sua atividade pública) à qual não se aplica nenhuma das hipóteses de sigilo legal previstas na Lei de Acesso à Informação, porquanto a alegação de responsabilidade institucional pelos serviços prestados não se constitui fundamento legal legítimo de restrição de acesso.

10. No que tange à manifestação de insatisfação da requerente relativa aos canais de atendimento

oferecidos pelos Correios, e dado que a LAI não ampara a formulação de reclamações, denúncias e pedidos de providências para a Administração Pública Federal, recomenda-se que a cidadã registre sua reclamação no sítio eletrônico <https://sistema.ouvidorias.gov.br/>, tendo em vista que, como já citado anteriormente, a Ouvidoria Federal é o canal adequado para receber, dar tratamento e responder a esses tipos de manifestações.

*Conclusão*

4

11. Diante de todo o exposto, opina-se pelo **provimento** do recurso interposto, visto que se trata

de informação de notório interesse público, sobre a qual não recai qualquer hipótese de sigilo legal previsto pela Lei de Acesso à Informação.

12. Para fins de ações de controle e monitoramento por parte da CGU quanto ao disposto no art.

16, inciso IV da LAI, registra-se:

**Decreto nº 7.724/2012 Cumprimento**

Art. 19, inciso I Apresentar as razões da negativa e fundamento legal; Não

Art. 19, inciso III Apresentar possibilidade de pedido de desclassificação, com indicação da autoridade que o apreciará.

N/A

**Resposta inicial**

Art. 15, § 1º Observar os prazos legais; Sim

Art. 19, inciso II Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;

Sim

**Recurso de 1ª instância**

Art. 21, caput Observar os prazos legais; Sim

Art. 19, inciso II Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;

Sim

Art. 21, caput Recurso de 1ª instância apreciado por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial;

Sim

**Recurso de 2ª instância**

Art. 21, § único Observar os prazos legais; Sim

Art. 19, inciso II Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;

Sim

Art. 21, § único Recurso de 2ª instância apreciado pela autoridade máxima do órgão/entidade.

Sim

a) À consideração superior.

**ANA CLARISSA BERNARDINO MAIA**

*Auditora Federal de Finanças e Controle*

5

### **D E S P A C H O**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União.

**ANDRÉ LUIZ SILVA LOPES**

*Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação*

### **D E C I S Ã O**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 8.910/2016, de 22 de novembro de 2016, adoto, como fundamento deste ato, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, no âmbito

do pedido de informação **NUP 99923.003880/2018-69**, direcionado à **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT**.

A entidade deverá disponibilizar à requerente, no prazo de 10 (dez) dias a contar da notificação desta decisão, nome e matrícula dos funcionários dos Correios que deixaram de entregar

o SEDEX de código OF630852051BR, bem como nome e matrícula dos supervisores que dariam

prioridade à referida entrega. A informação ou o comprovante de entrega deverá ser postado diretamente no e-SIC, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado.

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**

*Ouvidor-Geral da União*

6

### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita

essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de

Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da

CGU, usualmente por e-mail.

**Desprovimento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provimento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

### **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Controladoria-Geral da União

### **Folha de Assinaturas**

**Referência:** PROCESSO nº 99923.003880/2018-69

**Documento:** PARECER nº 2182 de 23/10/2018

**Assunto:** Recurso de 3ª instância – prazo 26/10/18

Ouvidor

Assinado Digitalmente em 23/10/2018

GILBERTO WALLER JUNIOR

**Signatário(s):**

Encaminhe-se à consideração do senhor Ouvidor-Geral da União, nos termos do Parecer supra, que aprovo.

**Relação de Despachos:**

Assinado Digitalmente em 23/10/2018

Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação

ANDRE LUIZ SILVA LOPES

aprovo.

**Relação de Despachos:**

Assinado Digitalmente em 23/10/2018

Ouvidor

GILBERTO WALLER JUNIOR

Este despacho foi expedido eletronicamente pelo SGI. O código para verificação da autenticidade deste

documento é: **5c855bf6\_8d639146806ce07**.

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU**

**PARECER Nº 842/2021/CGRAI/OGU/CGU**

**Número do processo: 48003.003627/2021-51**

**Órgão:** Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

**Assunto:** Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.

**Data do Recurso à CGU:** 06/07/2021

**Restrição de acesso no recurso à CGU**

**(Fala.BR):** Sim

**Requerente:** Identificado

**Opinião técnica:**

Opina-se pelo **desprovimento** do recurso, com fundamento no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527/2011 e do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012, haja vista que as informações se caracterizam como preparatórias à tomada de decisão futura, cujo acesso seja assegurado a partir da edição do ato ou decisão correspondente.

**RELATÓRIO**

**Resumo das manifestações do cidadão:**

Inicial: Solicita cópia do Ofício 277/2021-SFE/ANEEL (48534.002103/2021-00).

1ª instância: Reitera pedido inicial.

2ª instância: Reitera pedido inicial.

**Respostas do órgão:**

Inicial: A Unidade informa que o documento solicitado contém informações de processo preparatório à fiscalização e, portanto, terá seu acesso restrito até a edição de ato administrativo correspondente.

1ª instância: Ratifica o posicionamento anterior.

2ª instância: Ratifica que as informações solicitadas fazem parte de processo de fiscalização ainda em andamento, e portanto, não podem ser fornecidas no momento.

**Resumo do Recurso à CGU:** Reitera o pedido inicial e discordo da interpretação da vedação de acesso ao documento.

**Instrução do Recurso:**

A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerido, as determinações da Legislação pertinente, e ainda, a interlocução realizada com o recorrido, o qual enviou a resposta complementar durante a instrução do recurso.

## **Análise**

1. O presente recurso trata de pedido em que o cidadão solicitou à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL o acesso ao "Ofício 277/2021 -SFE/ANEEL (48534.002103/2021-00)".

2. Em resposta, a ANEEL negou o acesso a informações requeridas, visto que são consideradas preparatórias, com base no inciso XII, do art. 3º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, posto que serão utilizadas como fundamento na tomada de decisão futura.

3. O cidadão acessou as vias recursais para reiterar seu pedido inicial e o recorrido ratificou o entendimento de que as informações são preparatórias e devem ser resguardadas até a tomada de decisão futura, conforme § 3º, art. 7º da Lei 12.527/2011 e art. 20 do Decreto 7.724/2012.

4. O cidadão apresentou recurso perante esta Controladoria-Geral da União - CGU em que reiterou seu pedido inicial.

Parecer - Recurso de 3ª Instância 842 (2032806) SEI 48003.003627/2021-51 / pg. 1

5. Nesse contexto, realizou-se interlocução com o recorrido, por meio de solicitação de esclarecimentos adicionais, em que se solicitou a identificação do conteúdo do referido ofício e a avaliação do prejuízo à Administração quanto à sua divulgação ao requerente.

6. Em resposta a recorrida informou:

"a) Do que se trata o conteúdo do Ofício 277/2021-SFE/ANEEL?

R(a): Trata-se de uma solicitação de dados ao Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS referente à apuração da Parcela Variável por Indisponibilidade – PVI de concessionárias de transmissão de energia elétrica entre 2016 e 2020, além de relatórios específicos de determinadas transmissoras de energia elétrica que subsidiaram a apuração pelo ONS. Esses dados estão sendo utilizados em processo de fiscalização realizado pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE e vão subsidiar a análise da Superintendência quanto a devida apuração da PVI pelo Operador.

b) Conforme art. 3º, inciso XII e art. 20 do Decreto 7.724/2012, o acesso aos documentos preparatórios, considerados como fundamento para tomada de decisão, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão. Considerando que a LAI não proíbe a entrega desse tipo de informação, é necessário avaliar se no caso concreto existe algum prejuízo à própria Administração Pública ou à sociedade, se houver a publicidade das informações antes de finalizado o processo decisório. Assim, solicito esclarecer quais são os reais riscos, ou eventuais prejuízos, quanto à divulgação das informações solicitadas no pedido inicial ao requerente?

R(b) Até a tomada de decisão pela SFE baseada nos dados solicitados e apresentados no Ofício nº 277/2021-SFE/ANEEL é prudente não haver acesso que não seja às partes interessadas, haja vista se tratar de dados preparatórios para uma fiscalização e dessa fiscalização pode resultar em processo administrativo punitivo e em penalidade aos interessados, passível de recurso ainda na esfera administrativa.

c) Caso seja possível a divulgação do referido documento, solicito verificar a viabilidade do mesmo ser disponibilizado com oposição de tarjas nas partes sensíveis ou a entrega de extrato do documento.

R(c) Baseado nas respostas aos questionamentos anteriores, entendemos não ser devida a divulgação do Ofício nº 277/2021-SFE/ANEEL (48534.002103/2021-00) até que, ao menos, seja tomada uma decisão ou emitido algum ato

administrativo pela SFE com base nos dados contidos nesse Ofício e no Processo Administrativo ao qual se encontra juntado."

7. Inicialmente, cumpre a esta CGU esclarecer que, com base nas informações mencionadas acima, o pedido em tela se refere a informações preparatórias - informações relativas à apuração de Parcela Variável por Indisponibilidade - PVI - que podem ser utilizadas em tomadas de decisão futuras, dado o caráter continuado das ações de fiscalização para apuração do PVI.

8. Da resposta apresentada, constata-se a pertinência da justificativa apresentada para negativa de acesso às respostas recebidas pela ANEEL, uma vez que o seu conhecimento, antes da finalização do processo de fiscalização em andamento, prejudicaria a decisão que seus documentos visam fundamentar. Assim, acata-se a argumentação do recorrido, referente à restrição temporária das informações demandadas no pedido inicial, diante da característica de documentação preparatória, de forma que tais informações fiquem restritas até a edição do ato decisório respectivo, conforme o disposto no § 3º, art. 7º da Lei nº 12.527/2011 e art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.

#### **Conclusão**

9. De todo o exposto, opina-se pelo **desprovemento** do recurso, com fundamento no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527/2011 e do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012, haja vista que as informações se caracterizam como preparatórias à tomada de decisão futura, cujo acesso seja assegurado a partir da edição do ato ou decisão correspondente.

10. À consideração superior.

**ANDRESSA DE CASTRO DEL'ESPOSTI MAZZOCO**

*Técnico Federal de Finanças e Controle*

#### **DESPACHO**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União - Adjunto.

**RENATA ALVES DE FIGUEIREDO**

*Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação*

#### **CGU**

Parecer - Recurso de 3ª Instância 842 (2032806) SEI 48003.003627/2021-51 / pg. 2

Controladoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

#### **DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **48003.003627/2021-51**, direcionado à **Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL**.

**FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA**

*Ouvidor-Geral da União - Adjunto*

#### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão

antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é

reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

**Desprovisamento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provisamento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

**Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:**

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacaoda-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-depedidos-e-respostas>

Documento assinado eletronicamente por **ANDRESSA DE CASTRO DEL ESPOSTI MAZZOCO, Técnico**

**Federal de Finanças e Controle**, em 03/08/2021, às 11:22, conforme horário oficial de Brasília, com

fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **RENATA ALVES DE FIGUEIREDO, Coordenador-Geral de**

**Recursos de Acesso à Informação**, em 03/08/2021, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília,

com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA, Ouvidor-Geral da**

**União, Adjunto**, em 03/08/2021, às 12:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no

§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Parecer - Recurso de 3ª Instância 842 (2032806) SEI 48003.003627/2021-51 / pg. 3

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2032806 e o código CRC 6DAD3843

**Referência:** Process o nº 48003.003627/2021-51 SEI nº 2032806

Parecer -

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU**

**PARECER Nº 1088/2021/CGRAI/OGU/CGU**

**Número do processo: 23546.046849/2021-09**

**Órgão:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP

**Assunto:** Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.

**Data do Recurso à CGU:** 03/08/2021

**Restrição de acesso no recurso à CGU**

**(Fala.BR):** Não

**Requerente:** Não identificado

**Opinião técnica:**

Opina-se pelo **conhecimento** do recuso, e no mérito, pelo seu **provimento parcial**, com base no art. 7º da LAI, de forma que o INEP disponibilize as informações que estejam no momento desvestidas de caráter preparatório, resguardando-se todas aquelas que assim se apresentam, nos termos do art. 7º, §3º da Lei 12.527/2011 c/c art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.

**RELATÓRIO**

**Resumo das manifestações do cidadão:**

Inicial: Requerente solicita cópias digitais dos processos nºs 23036.003596/2021-21 e 23036.003658/2021-02.

1ª instância: Reitera o pedido, argumentando que tais processos já foram encerrados, não podendo se caracterizar como preparatórios. Ademais, o órgão não traz justificativas e usa artigo aleatório da referida lei para impedir transparências dos atos de interesse da sociedade.

2ª instância: Reitera, relata que o órgão não apresenta justificativa plausível, como pede a lei, sobre quais atos se referem tais processos e por qual razão a divulgação poderia prejudicar as decisões do órgão. Argumenta que, se não há decisão, uma vez que os processos estão arquivados, não há razão legal para manter o sigilo.

**Respostas do órgão:**

Inicial: Nega o acesso com base no Art. 7º, §3º da Lei 12.527/11.

1ª instância: Ratifica a negativa, afirma que os processos solicitados envolvem procedimentos preparatórios, atualmente em curso, razão pela qual possuem acesso restrito. Ademais, que os processos ora solicitados tiveram o seu grau de restrição devidamente registrados, quando do registro no sistema Eletrônico de Informações (SEI).

2ª instância: Mantém a negativa, ademais, destaca que a conclusão eletrônica de um processo em uma das unidades do Instituto não indica a tomada de decisão ou a edição do ato administrativo. Dessa forma, não procede a informação indicada de que "já estejam encerrados".

**Resumo do Recurso à CGU:** Reitera o pedido com os mesmos argumentos apresentados nas instâncias recursais anteriores.

**Instrução do Recurso:**

A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerido, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação, bem como, as respostas da Entidade em sede de esclarecimentos adicionais.

**Análise**

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação direcionado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, em que o requerente solicita cópias digitais dos processos nºs 23036.003596/2021-21 e 23036.003658/2021-02. Parecer - Recurso de 3ª Instância 1088 (2086771) SEI 23546.046849/2021-09 / pg. 1

2. Em resposta, o INEP nega o acesso com base no Art. 7º, §3º da Lei 12.527/11, no sentido de que os processos solicitados envolvem procedimentos preparatórios, atualmente em curso. Ademais, que os processos ora solicitados

tiveram o seu grau de restrição devidamente registrados, quando do registro no sistema Eletrônico de Informações (SEI). Em consequência, o recorrente reitera a solicitação em todas as instâncias recursais, argumentando que os processos já foram encerrados, ademais, não foi apresentado pelo recorrido razões sobre quais atos se referem tais processos e por qual razão a divulgação poderia prejudicar as decisões do órgão. Ato contínuo, o INEP mantém a negativa de acesso, nesse contexto, relata que a conclusão eletrônica de um processo em uma das unidades do Instituto não indica a tomada de decisão ou a edição do ato administrativo, logo, não procede a informação indicada de que já estejam encerrados. Em consequência, o recorrente chega ao recurso de 3ª instância, junto à Controladoria-Geral da União - CGU, reiterando o pedido nos mesmos termos já apresentados.

3. Diante do apresentado, a CGU solicitou esclarecimentos adicionais ao órgão, atentando que a CGU possui entendimento em precedentes processuais julgados, no sentido de que documentos preparatórios podem ter seu acesso negado se comprovada situação de potencial risco ao ato/decisão ao qual eles se relacionam, ou à sociedade. De forma que, para esse argumento ser recepcionado, o INEP deveria demonstrar, no caso concreto, qual o risco existente da divulgação antecipada dos processos em pauta. Ademais, que se manifestasse em caso de reavaliação da decisão em prol da disponibilização das informações em atendimento ao art. 7º da Lei de Acesso à Informação - LAI, ainda que fosse de forma parcial.

4. Em resposta, o INEP pronunciou:

(...) os processos solicitados envolvem procedimentos preparatórios, atualmente em curso, razão pela qual possuem acesso restrito. Justifica-se, portanto, não haver condições, nesse momento, de ceder o acesso parcial aos processos solicitados, uma vez que se tratam de questões ainda não deliberadas ou definidas pela gestão da Autarquia. Ademais, qualquer informação parcial não validada, pode ser alterada futuramente, gerando-se obsolescência dos dados informados.

(...) os processos ora requeridos, embora finalizados em uma ou mais unidades do Instituto, não indicam a tomada de decisão ou a concretização da edição do ato administrativo. De maneira complementar, registra-se que os procedimentos em curso precisam ter o sigilo mantido, em razão do risco que sua publicização antecipada gerará para o rito processual ainda em fase de avaliação. Ademais, é salutar destacar que **o s assuntos em questão envolvem exames e avaliações a cargo deste Instituto, que possuem impactos em elevado número de participantes.**

(Grifo nosso)

5. Diante dos esclarecimentos supracitados, esta análise precisou que o recorrido fornecesse mais informações sobre o caso, portanto, reiterou-se o pedido de esclarecimentos, solicitando que dois processos requeridos, como por exemplo: detalhamento do assunto dos processos, em que fase se encontravam, expectativa de finalização, como a divulgação antecipada afetaria o próprio processo ou a sociedade de forma negativa, além de outros subsídios que confirmassem o caráter preparatório em questão. Em retorno, o INEP manifestou:

(...) Sobre o assunto, é importante ressaltar que, apesar de o requerente ter afirmado que os processos já haviam sido encerrados, na verdade, **eles ainda** respectivas áreas quando não têm mais considerações a serem feitas naquele momento.

3. Esclarecemos, ainda, que **ambos tratam da revisão de processos da**

**avaliação da Educação Básica, mais especificamente sobre o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), incluindo documentos que apresentam aspectos técnicos, de controle e de governança. O tema encontra-se em fase de debates internos, motivo pelo qual reiteramos o caráter preparatório (Art. 7º, §3º, da Lei no 12.527/2011) dos documentos neles consignados, com exceção do Guia de Elaboração e Revisão de Itens - Volume I (2010), constante dos dois processos em apreço (em anexo - S E I 0711461 e 0711356).**4. **Os riscos de publicização dos demais documentos decorrem da possibilidade de que uma divulgação antecipada de questões estratégicas ainda em análise interna possa interferir na sua condução adequada. Tais riscos podem impactar, inclusive, a realização do Enem do ano corrente, bem como a estratégia para as edições posteriores do Exame em razão de possíveis ruídos acerca de tomadas de decisão ainda não concretizadas.**

5. Destaca-se, por fim, que a revisão do mapeamento dos macroprocessos no Inep está sendo conduzida pela recém-criada Assessoria de Governança e transparência e integridade dos procedimentos deste Instituto. Este esforço de governança deverá ocorrer para todos os exames e avaliações do Instituto e também abarca o aprimoramento das iniciativas referentes a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a **expectativa de finalização de revisão de todos esses processos é em dezembro de 2022.**

**(Grifo nosso)**

6. Passando-se à análise do mérito, inicialmente, destaca-se que a LAI, não proíbe a disponibilização de documentos preparatórios, porém, assegura que, em caso de restrição diante dessa natureza momentânea, o seu acesso se estabelecerá após a edição do ato relativo à tomada de decisão que os utilizou como fundamento.

Parecer - Recurso de 3ª Instância 1088 (2086771) SEI 23546.046849/2021-09 / pg. 2

Logo, verifica-se que existe uma relativa discricionariedade da administração ao conceder acesso a esse tipo de documento antes que o processo de tomada de decisão esteja concluído.

7. Os julgados precedentes desta CGU indicam que, para a receptividade da negativa de acesso nesses casos, é imprescindível que o recorrido demonstre quais foram os critérios averiguados para a restrição, considerando-se, no caso concreto, qual o risco existente ao próprio processo do qual o documento solicitado faz parte, ou à sociedade, caso haja a divulgação antecipada ao ato decisório final. Sobre a aplicação deste posicionamento, vale destacar alguns precedentes processuais desta CGU, NUPs: 01217.005650/2020-21, 00137.007446/2021-52 e 50005.000070/2021-29.

8. Logo, considerando que parte dos documentos demandados ainda servirão de fundamento para tomada de decisão futura, e, considerando que restou demonstrado, por parte do recorrido, o prejuízo com a sua divulgação, entende-se por acatar as justificativas apresentadas referentes à restrição parcial temporária dos processos NUP 23036.003596/2021-21 e 23036.003658/2021-02, diante da característica de documento preparatório. Nesse contexto, importa destacar que os processos tornar-se-ão públicos assim que os atos decisórios finais forem editados.

9. Por outro lado, o INEP em prol da transparência pública, comprometeuse, por meio de reunião com a equipe da Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação - CGRAI, a disponibilizar aquelas informações constantes dos

processos que estejam no momento desvestidas de caráter preparatório. Dessa forma, sugere-se o provimento parcial do recurso, com fim a esta disponibilização, em atendimento ao disposto no art. 7º da Lei nº 12.527/2011.

### **Conclusão**

10. Dado o exposto, opina-se pelo **conhecimento** do recuso, e no mérito, pelo seu **provimento parcial**, com base no art. 7º da LAI, de forma que o INEP disponibilize apenas as informações referentes ao 23036.003596/2021-21 e 23036.003658/2021-02, que estejam no momento desvestidas de caráter preparatório, resguardando-se aquelas que assim se apresentam, nos termos do art. 7º, §3º da Lei 12.527/2011 c/c art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.

11. À consideração superior.

**ANDRÉA SOUZA GOES**

*Analista Administrativo*

### **DESPACHO**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União - Adjunto.

**RENATA ALVES DE FIGUEIREDO**

*Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação*

### **CGU**

Controladoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

### **DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento parcial** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **23546.046849/2021-09**, direcionado ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP**.

O INEP deverá disponibilizar ao requerente, no prazo de **10 (dez) dias**, a Parecer - Recurso de 3ª Instância 1088 (2086771) SEI 23546.046849/2021-09 / pg. 3 contar da publicação desta Decisão, as informações referentes ao 23036.003596/2021-21 e 23036.003658/2021-02, que estejam no momento desvestidas de caráter preparatório, resguardando-se todas aquelas que assim se apresentam, nos termos do art. 7º, §3º da Lei 12.527/2011 c/c art. 20 do Decreto nº 7.724/2012.,

A informação deverá ser publicada diretamente na Plataforma Fala.BR, na aba “Cumprimento da Decisão”, no prazo acima indicado.

**FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA**

*Ouvidor-Geral da União – Adjunto*

### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum

requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão

antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é

reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

**Desprovimento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provimento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Documento assinado eletronicamente por **ANDREA SOUZA GOES, Analista**

**Administrativo**, em

02/09/2021, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do

Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **RENATA ALVES DE FIGUEIREDO,**

**Coordenador-Geral de**

**Recursos de Acesso à Informação**, em 02/09/2021, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília,

com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA,**

**Ouvidor-Geral da**

**União, Adjunto**, em 02/09/2021, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no

§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2086771 e o código CRC 6911A7DF

**Referência:** Processo nº 23546.046849/2021-09 SEI nº 2086771

Parecer - Recurso de 3ª Instância 1088 (2086771) SEI 23546.046849/2021-09 / pg. 4

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 99/2020/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo: 71004.006955/2020-31

**Órgão:** Agência Nacional do Cinema - ANCINE

**Assunto:** Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.

**Data do Recurso à**

**CGU:** 08/09/2020

**Restrição de acesso no**

**recurso à CGU (e-SIC):** Não

**Requerente** Não identificado

**Opinião técnica:**

Opina-se pelo **não conhecimento** do recurso, uma vez verificada a identidade processual do requerimento ora em análise com o pedido de acesso nº 71004.005193/2020-55, cuja decisão da CGU foi

pelo provimento para que a recorrida disponibilize ao cidadão o Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU,

sendo, assim, evidenciada a preclusão na esfera administrativa, com fundamento no art. 63, inciso IV da

Lei nº 9.784/1999.

**RELATÓRIO**

## **Resumo das manifestações do cidadão:**

Inicial: Requerente solicitou acesso integral ao Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU (Processo nº 01580.003333/2012-11).

1ª instância: Reiterou o pedido e realizou extenso arrazoado com a citação dos preceitos da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012, com fim a argumentar que a informação deve ser publicizada, inclusive fazendo ênfase ao art. 20 do referido Decreto, que dispõe sobre o acesso a documento preparatório, diante da respectiva edição do ato ou decisão.

2ª instância: Reiterou nos mesmos termos já apresentados. Argumentou que não cabe à Procuradoria se amparar em parecer genérico de sigilo profissional sem especificar e fundamentar a sua decisão, visto que não se trata de um caso específico no qual a estratégia de defesa da União pode vir a ser revelada ou algo que justifique o sigilo. Afirmou que se aplica a regra geral de acesso integral à informação no presente caso.

## **Respostas do órgão:**

Inicial: Negou o acesso com base no sigilo profissional do advogado, previsto no art. 7º, II, da Lei nº 8.906/1994. Nesse contexto, esclareceu que o Parecer nº 069/2012/PFANCINE/PGF/AGU versou sobre a minuta de Instrução Normativa que disciplina o procedimento para o Registro de Obra não Publicitária, a emissão de Certificado de Registro de Obra Audiovisual e o recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE. Ressaltou que a minuta deu origem à edição da Instrução Normativa ANCINE nº 105, em 10/07/2012.

1ª instância: Por meio da Deliberação Ad Referendum nº 99-E, realizada em 26/08/2020, a Diretoria Colegiada, em Ad Referendum, decidiu pelo desprovimento do recurso, tendo em vista o item 3.1.8 da Resolução de Diretoria Colegiada ANCINE n.º 05/2002 e o art. 12 do Regimento Interno da ANCINE (Anexo da Resolução de Diretoria Colegiada ANCINE n.º 59/2014).

2ª instância: Reiterou negativa de acesso nos mesmos termos iniciais.

## **Resumo do Recurso à CGU:**

Reiterou o pedido. Argumentou nos mesmos termos já apresentados, enfatizando que órgão tem se amparado em parecer genérico de “sigilo profissional” sem especificar e fundamentar a sua decisão. Consignou que fica claro que não se trata de um caso específico no qual a estratégia de defesa da União possa vir a ser revelada ou algo que justifique o sigilo. Nesse contexto, relatou que, conforme entendimento consolidado de CGU, o sigilo não é algo absoluto, ao contrário, precisa ser examinado caso a caso. Portanto, ponderou que, na prática, as restrições que ocorrem devem ser decididas Parecer - Recurso de terceira instância 99 (1698110) SEI 71004.006955/2020-31 / pg. 1 com base na razoabilidade, sendo fundamental compreender que a aplicação do sigilo profissional deve ser verificada no caso concreto, a fim de não permitir um entendimento amplo e automático que possa permitir o ocultamento injustificado de documentos públicos.

## **Instrução do Recurso:**

A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerida, as determinações da Legislação pertinente, assim como, os esclarecimentos adicionais obtidos junto à recorrida, por meio de correspondências eletrônicas.

## **Análise**

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que o recorrente solicitou acesso integral ao Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU (Processo nº 01580.003333/2012-11).

2. Em resposta, a Agência Nacional do Cinema - ANCINE negou o acesso

com base no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994. Nesse contexto, esclareceu que o Parecer demandado versou sobre a minuta de Instrução Normativa que disciplina o procedimento para o Registro de Obra não Publicitária, a emissão de Certificado de Registro de Obra Audiovisual e o recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE. Ressaltou, ainda, que a minuta deu origem à edição da Instrução Normativa ANCINE nº 105, em 10/07/2012. Cumpre registrar que, nas fases recursais, a recorrida ratificou as justificativas apresentadas para a negativa de acesso.

3. Em consequência, o cidadão reiterou o pedido em todas as instâncias recursais, inclusive em recurso impetrado perante esta Controladoria-Geral da União - CGU, ocasião em que argumentou que a recorrida decretou sigilo de maneira automática, sem apresentar as justificativas que caberiam o resguardo da informação no caso concreto.

4. Sendo assim, em sede recursal de 3ª instância, a CGU solicitou esclarecimentos adicionais à ANCINE, nos termos do artigo 23, §1º do Decreto nº 7.724/2012, objetivando que fosse demonstrado como que a publicidade do Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU poderia colocar em risco a defesa da Entidade, considerando que se trata de parecer acerca da análise jurídica de Instrução Normativa já editada, a qual já serviu de fundamento para tomada de decisão, bem como que fosse informado acerca da existência de processo administrativo ou judicial em andamento relacionado ao assunto. As diligências junto à recorrida foram realizadas de forma reiterada na tentativa de buscar os subsídios necessários para a adequada avaliação do presente caso.

5. Em retorno, a Agência ratificou a argumentação apresentada para a negativa de acesso ao documento solicitado, conforme transcrição abaixo:

"(...)

***4. A lei n. 8.906, de 1994, estabelece a inviolabilidade do sigilo profissional do advogado, sendo que, na vertente da advocacia pública do Estado Federal, existe a possibilidade de restrição à informação contida em certos documentos, seja para preservar o interesse público primário ou secundário ou ambos.***

***5. Com efeito, o artigo 19 da Portaria AGU n. 829, de 2016, previu as situações em que o acesso à informação pode ser restringido, quando for necessário resguardar o sigilo legal profissional. Trata-se de ato normativo expedido pelo Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União, a quem compete, em última análise a sua interpretação.***

***6. No caso do parecer acima, objeto da solicitação de acesso, originou-se de solicitação da autarquia consulente, a fim de que a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional do Cinema (PF-ANCINE) emitisse pronunciamento sobre a minuta de Instrução Normativa que normatiza o procedimento para o Registro de Obra não Publicitária, a emissão de Certificado de Registro de Obra Audiovisual e o recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE.***

***7. A hipótese claramente se subsume ao inciso VII do artigo 19 da Portaria AGU n. 829, de 2016.***

***8. Não é possível avaliar, de momento, se a sua divulgação poderia trazer qualquer consequência danosa para a ANCINE, a depender do uso que se fizer da informação neles contida." (grifo nosso)***

6. Passando-se à análise do recurso, verifica-se que no precedente processual NUP 71004.005193/2020-55 o mesmo requerente demandou à recorrida

diversos documentos, dentre eles, o Parecer ora requerido. Impende registrar que o mencionado precedente foi julgado por esta CGU, em 23/10/2020, concluindo-se pelo provimento do recurso, para que a ANCINE disponibilize ao demandante o Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação da decisão. (Disponível

em:

[http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/71004005193202055\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/71004005193202055_CGU.pdf))

7. Nesse contexto, vale destacar a fundamentação que embasou aquela decisão, a qual está consubstanciada no Parecer nº 1417, de 23/10/2020, a saber:

"(...)

**27. O objeto do sigilo profissional do advogado compreende toda e qualquer informação não pública, relativa às atividades típicas de advocacia, incluindo aquelas praticadas por advogados públicos, tais quais descritas as no artigo 1º da Lei 8.906/94 - consultoria, assessoria e direção jurídicas, e os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas -, cuja divulgação possa prejudicar a privacidade de determinada pessoa, jurídica ou física. Nesse sentido, a obrigação de não fazer do profissional protegido pelo sigilo consiste em não tornar público aquilo que é estritamente particular ao cliente. O sujeito obrigado ao cumprimento da obrigação de não fazer - isto é, de manter o sigilo profissional diante do que se sabe, em razão de seu ofício - é o** Parecer - Recurso de terceira instância 99 (1698110) SEI 71004.006955/2020-31 / pg. 2 **manter o sigilo profissional diante do que se sabe, em razão de seu ofício - é o advogado, não o titular das informações, o qual pode, a princípio, dispor das informações titularizadas por si.**

**28. As peças jurídicas produzidas por advogados públicos, nesse sentido, somente se revestem de proteção do sigilo profissional nos pontos em que há confidência de informação privilegiada de seu cliente/Estado, ainda que não lhe diga respeito diretamente, visto que o titular das informações às quais se deve guardar sigilo e discrição é a Administração Pública Federal 6. Desse modo, a aplicação da restrição de acesso a manifestações jurídicas produzidas por advogados públicos, nos termos do artigo 7º, inciso II da Lei nº 8.906/94 c/c o artigo 22 da Lei nº 12.527/2011, somente é aceita pela CGU quando a publicidade dos documentos puder colocar em risco a defesa da Administração Pública em processo administrativo ou judicial em curso, em decorrência do disposto no artigo 7º da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil Brasileiro, em que é assegurado às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório, conforme analisado no âmbito do pedido de acesso à informação nº NUP 99909.000622/2017-28.**

(...)

**30. Nesse sentido, é importante ressaltar que a restrição de acesso a documentos produzidos pelos Órgãos pertencentes à estrutura da AGU, com base na Portaria AGU nº 529/2016, não prescinde da devida motivação do ato administrativo pela autoridade competente, em que sejam apresentados os fatos concretos que indiquem possibilidades reais de prejuízos à atuação dos órgãos de defesa da Administração Pública em processos administrativos ou judiciais em curso, em razão da divulgação de dados e informações**

*estratégicas/sigilosas confidenciais pelo cliente ao advogado público. **Observese que a salvaguarda em questão visa proteger informações estratégicas produzidas por advogados públicos para fundamentar a defesa dos órgãos e entidades estatais em ações contenciosas que se encontrem em andamento, mas não deve impedir o acesso a documentos produzidos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão administrativa pelo gestor público, já que documentos dessa natureza possuem notório interesse coletivo.***

**31. Entende-se, portanto, que a salvaguarda do sigilo profissional do advogado público não pode ser aplicada a documentos de natureza pública que se refiram a atos de gestão praticados pela Administração, em especial àqueles relacionados à implementação de políticas públicas levadas a cabo por gestores estatais. Entendimento contrário implicaria em séria limitação à política de transparência do Estado Brasileiro, regulamentada pela LAI, uma vez que a sociedade se veria privada de ter acesso a documentação que influencia a tomada de decisão administrativa, independentemente do caráter vinculante dos pareceres em questão. *Finalmente, deve-se esclarecer que a decisão de restringir o acesso a documento de natureza pública não pode depender de avaliação sobre o possível uso que o requerente dará às informações acessadas, visto que o artigo 10, §3º da LAI proíbe quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.***

*(...)" (grifo nosso)*

8. Assim, observa-se que se trata de pedido em duplicidade, idêntico em parte ao NUP 71004.005193/2020-55, o qual se encontra, atualmente, em fase de cumprimento da decisão por parte da entidade recorrida, que deverá ser efetivada até o dia 24/11/2020, conforme consta da Plataforma Fala.BR, bem como observouse em tal sistema que o cidadão impetrou recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI no que se refere à parcela do pedido desprovido por ocasião daquele julgamento, cujo objeto não impacta no objeto do pedido coincidente ao ora examinado, a saber o Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU. Cabe esclarecer que a identidade de pedidos existe quando um mesmo interessado apresenta a uma mesma instituição pública pedido com o mesmo objeto.

9. Sobre a matéria, a CGU já emitiu posicionamento, conforme explicitado na análise do precedente de NUP 16853.001134/2016-12, em que entendeu que: **“havendo o objeto do pedido sido entregue e reconhecida a duplicidade dos pedidos, deve o presente recurso administrativo ser extinto, sem julgamento de seu mérito. Isso porque o Estado já avaliou o pedido e sobre ele se manifestou, e ainda resta ao interessado a oportunidade de questionar a resposta apresentada através de recursos ao processo 16853.001088/2016-51. Seria ilógico oportunizar que o mesmo assunto seja rediscutido em diferentes processos, demandando novos esforços da Administração Pública e quebrando a expectativa firmada com o exaurimento das instâncias recursais previstas pela Lei de Acesso a Informação”**

(<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/1>(Disponível em: 6853001134201612\_CGU.pdf) (grifo nosso)

10. Logo, possuindo o recorrente o mesmo código de identificação do solicitante do pedido de acesso NUP 71004.005193/2020-55, e em observância aos

princípios da segurança jurídica, eficiência e economicidade, que regem a atividade da Administração Pública, não é possível conhecer o presente recurso, pois entende-se que a matéria é coisa julgada administrativa, considerando que já houve determinação da CGU para a entrega do Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU ao mesmo requerente.

11. Por fim, cabe orientar ao requerente que poderá registrar denúncia de descumprimento de decisão no âmbito do pedido de NUP NUP 71004.005193/2020-55 em não havendo a efetiva disponibilização do Parecer requerido dentro do prazo legal estabelecido, consoante registrado no parágrafo 8 deste parecer.

#### **Conclusão**

12. Diante do exposto, opina-se pelo **não conhecimento** do recurso, uma vez verificada a identidade processual do requerimento ora em análise com o pedido Parecer - Recurso de terceira instância 99 (1698110) SEI 71004.006955/2020-31 / pg. 3 de acesso nº 71004.005193/2020-55, cuja decisão da CGU foi pelo provimento para que a recorrida disponibilize ao cidadão o Parecer nº 069/2012/PF-ANCINE/PGF/AGU, sendo, assim, evidenciada a preclusão na esfera administrativa, com fundamento no art. 63, inciso IV da Lei nº 9.784/1999.

**ANDRÉA SOUZA GOES**

*Analista Administrativo*

Revisado. Encaminhe-se à Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação - Substituta.

**MILENI FONSECA KRUBNIKI TEODORO**

*Auditora Federal de Finanças e Controle*

#### **DESPACHO**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União

**ISABELA BRITO**

Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação - Substituta.

#### **CGU**

Controladoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

#### **DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **não conhecimento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação NUP 71004.006955/2020-31, direcionado à Agência Nacional do Cinema - ANCINE.

**VALMIR GOMES DIAS**

*Ouvidor-Geral da União*

#### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

**Desprovimento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as

razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provimento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

**Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:**

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-deconteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

Parecer - Recurso de terceira instância 99 (1698110) SEI 71004.006955/2020-31 / pg. 4

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-erespostas/busca-de-pedidos-e-respostas>

Documento assinado eletronicamente por **MILENI FONSECA KRUBNIKI TEODORO, Auditor Federal**

**de Finanças e Controle**, em 09/11/2020, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **ANDREA SOUZA GOES, Analista**

**Administrativo**, em

09/11/2020, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **VALMIR GOMES DIAS, Ouvidor-Geral da União**, em

09/11/2020, às 18:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1698110 e o código CRC DEF03ADC

**Referência:** Processo nº 71004.006955/2020-31 SEI nº 1698110

Parecer - Recurso de terceira instância 99 (1698110) SEI 71004.006955/2020-31 / pg. 5

**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU

**PARECER**

**Número do processo: 25820.004208/2018-11**

**Órgão:** Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

**Assunto:** Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.

**Data do Recurso à**

**CGU:** 05/09/2018

**Restrição de acesso no**

**recurso à CGU (e-SIC):**

Não

**Opinião técnica:** Opina-se pela perda de objeto do recurso interposto, tendo em vista que, após interlocução realizada por esta Controladoria, a Recorrida prestou as informações públicas complementares relativas ao pedido do cidadão

**RELATÓRIO**

**Resumo das manifestações do cidadão:**

Inicial: Cidadão solicita cópia do ensaio "Teste de reparo de DNA em cultura de hepatócitos", usado para a avaliação do agrotóxico/ingrediente ativo temefós (monografia T06).

1ª instância: Cidadão recorre alegando que uma cópia de teste não foi disponibilizada.

2ª instância: Cidadão reitera que uma cópia de teste não foi disponibilizada.

**Respostas do órgão:**

Inicial: O órgão presta as seguintes informações acerca do ensaio solicitado: objetivo do teste; metodologia; células estudadas; avaliação; resultado encontrado. No entanto não disponibiliza a cópia do documento solicitado e nem dá esclarecimentos acerca da não disponibilização.

1ª instância: Não respondeu.

2ª instância: O órgão informa que os dados não foram divulgados porque possuem valor comercial, esclarecendo que a área técnica responsável se posicionou, por meio do Despacho nº 71/2018/SEI/COSAN/GHCOS/DIARE/ANVISA, confirmando se tratar de resultados de testes e de outros dados não divulgados e que possuem valor comercial, apresentados à Agência para fins de registro de produtos.

**Resumo do**

**Recurso à CGU:**

Requerente reitera sua solicitação e alega que seu pedido versa sobre dados proprietários (resultados de testes, dados apresentados para aprovar ou manter o registro), resguardados os dados que representam segredo industrial (composição completa, informações técnicas ou científicas visando a esclarecer processos ou métodos empregados na fabricação, métodos analíticos).

Em defesa do atendimento de seu pedido, o requerente cita obra escrita por Denis Borges Barbosa, na qual o autor assevera que "Tais dados são produzidos e apresentados exatamente tendo em vista o interesse público. O segredo guarda a intimidade da empresa; é informação que só a ela diz respeito, e a ela confere uma posição de acesso ou vantagem em seu mercado; mas os dados e testes de que se fala têm intrínseca natureza pública". Ademais, informa que a situação legal dos dados confidenciais foi discutida durante o Congresso Internacional de Propriedade Intelectual no ano 2013 (programa no link: <https://bit.ly/2Lzfp7A>) e esclarecida por palestrantes, como consta em anexo ao pedido de Informação NUP 25820.000380/2018-97 (11 00 Javier Fernandez - El Pardo\_CropLife.pdf & 11 00\_Luis Eduardo Rangel\_José Silvino da Silva Filho - El Pardo.pdf). Por fim, argumenta que hoje em dia são liberados tanto o acesso como o uso para suportar concorrência leal em favor da sociedade e cita precedente da CGU

(NUP 25820000826201883) que profere o entendimento de que estudos de toxicidade de agrotóxicos e produtos afins, inclusive seus resultados, são informações públicas, necessárias ao controle social para qualidade da saúde humana e do meio ambiente, com ressalva às informações protegidas por sigilo industrial/concorrencial.

### **Instrução do**

#### **Recurso:**

A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerido, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação, bem como a resposta ao pedido de esclarecimentos adicionais.

#### *Análise*

1. O presente recurso trata de pedido de acesso em que o cidadão solicita cópia do ensaio "Teste

de reparo de DNA em cultura de hepatócitos", usado para a avaliação do agrotóxico/ingrediente ativo temefós (monografia T06). Em resposta, a Anvisa presta as seguintes informações acerca do ensaio solicitado: objetivo do teste; metodologia; células estudadas; avaliação; resultado encontrado.

2. Acerca dessa temática, é importante esclarecer que, em precedentes recentes, houve alteração

do entendimento relativo a estudos de toxicidade de agrotóxicos e produtos afins, sendo possível verificar que tem sido reconhecido o interesse público relacionado a estes casos (vide NUPs 25820.006621/2017-21, 25820.006606/2017-82, 02680.001372/2017-23, 25820.001532/2018-79, 25820.000826/2018-83). Sendo assim, a CGU tem considerado como informação protegida por sigilo industrial apenas aquela que possa expor o processo produtivo da empresa detentora do registro, ou daquela que ainda o pleiteia, como os dados quanti-qualitativa do produto, que corresponde à fórmula e os métodos analíticos dos estudos, em observância aos termos do § 2º do artigo 9º da Lei 10.603/2002.

3. Diante deste recurso de 3 Instância, verificou-se a necessidade de interlocução com o órgão, a

fim de solicitar a possibilidade de enviar ao cidadão as informações públicas complementares sobre o estudo solicitado. Haja vista que já haviam sido prestadas informações relativas ao objetivo do teste, à metodologia utilizada, às células estudadas, à avaliação e ao resultado encontrado, solicitamos a possibilidade de entrega das referências bibliográficas e dos dados apresentados para aprovar o registro.

4. No dia 26 de outubro de 2018, em e-mail enviado ao cidadão, com cópia para esta CGU, a Anvisa efetuou a entrega das informações complementares solicitadas.

2

5. Diante da disponibilização das informações, cabe a aplicação do art. 52 da Lei nº 9.784/1999,

o qual autoriza o órgão competente a declarar extinto o processo, tendo em vista que foi exaurida sua finalidade.

#### *Conclusão*

6. Em razão do exposto acima, opina-se pela **perda de objeto** do recurso interposto, tendo em vista que, após interlocução realizada por esta Controladoria, a Recorrida prestou as informações públicas complementares relativas ao pedido do cidadão.

7. Para fins de ações de controle e monitoramento por parte da CGU quanto ao disposto no art.

16, inciso IV da LAI, registra-se:

**Decreto nº 7.724/2012 Cumprimen  
to**

Art. 19, inciso I Apresentar as razões da negativa e fundamento legal; N/A  
Art. 19, inciso III Apresentar possibilidade de pedido de desclassificação, com indicação da autoridade que o apreciará.  
N/A

#### **Resposta inicial**

Art. 15, § 1º Observar os prazos legais; Sim  
Art. 19, inciso II Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;  
Sim

#### **Recurso de 1ª instância**

Art. 21, caput Observar os prazos legais; Não  
Art. 19, inciso II Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;  
Não  
Art. 21, caput Recurso de 1ª instância apreciado por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial;  
Não

#### **Recurso de 2ª instância**

Art. 21, § único Observar os prazos legais; Não  
Art. 19, inciso II Apresentar possibilidade de recurso e prazo, com indicação da autoridade que o apreciará;  
Sim  
Art. 21, § único Recurso de 2ª instância apreciado pela autoridade máxima do órgão/entidade.

Sim

8. À consideração superior.

**ANA CLARISSA BERNARDINO MAIA**

*Auditora Federal de Finanças e Controle*

#### **D E S P A C H O**

De acordo. Encaminhe-se à(ao) Ouvidor-Geral da União.

3

**ANDRÉ LUIZ SILVA LOPES**

*Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação*

4

#### **D E C I S Ã O**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 8.910/2016, de 22 de novembro de 2016, adoto, como fundamento deste ato, o parecer anexo, para decidir pelo **perda de**

**objeto** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, no âmbito do pedido

de informação NUP **25820.004208/2018-11**, direcionado ao **Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA**.

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**

*Ouvidor-Geral da União*

5

#### **Entenda a decisão da CGU:**

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de

Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail.

**Desprovemento** -O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provemento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

**Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:**

Portal “Acesso à Informação”

<http://www.acessoainformacao.gov.br/>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>

6

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Controladoria-Geral da União

**Folha de Assinaturas**

**Referência:** PROCESSO nº 25820.004208/2018-11

**Documento:** PARECER nº 2214 de 30/10/2018

**Assunto:** Recurso de 3ª instância – prazo 09/11/2018

ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinado Digitalmente em 29/10/2018

ANA CLARISSA BERNARDINO MAIA

Ouvidor

Assinado Digitalmente em 30/10/2018

GILBERTO WALLER JUNIOR

**Signatário(s):**

Encaminhe-se à consideração do senhor Ouvidor-Geral da União, nos termos do Parecer supra, que aprovo.

**Relação de Despachos:**

Assinado Digitalmente em 29/10/2018

Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação

ANDRE LUIZ SILVA LOPES

aprovo.

**Relação de Despachos:**

Assinado Digitalmente em 30/10/2018

Ouvidor

GILBERTO WALLER JUNIOR

Este despacho foi expedido eletronicamente pelo SGI. O código para verificação da autenticidade deste

documento é: **d317a31f\_8d63e94e0b84923**