

**Parecer n.º 1/2024**

**Processo n.º 868/2023**

**Queixoso:** (A.)

**Entidade requerida:** Ministério das Infraestruturas

## **I - Factos e pedido**

1. (A.) dirigiu o seguinte requerimento ao Ministério das Infraestruturas:  
*«De acordo com a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) n.º 26/2016, venho (...) solicitar o acesso a toda a informação relacionada com a proposta de alteração do Decreto de Lei 53/2009, que foi enviada ao Ministério das Infraestruturas. Esta proposta específica foi anunciada no website da ANACOM na data de 3 de janeiro de 2022 através do link <https://anacom.pt/render.jsp?contentLd=1713480>. Solicito especificamente:*
  1. *Todos os documentos, correspondências e quaisquer outros materiais relevantes relacionados com a proposta de alteração*
  2. *O estado atual da proposta de alteração dentro do Ministério das Infraestruturas.*
  3. *Uma previsão (ETA) para quaisquer ações futuras ou divulgações públicas sobre a proposta, se disponível.».*
2. O pedido de acesso foi indeferido, tendo a entidade requerida considerado: *«1. Sendo certo que foi elaborada uma proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 53/2009, de 2 de março pela Autoridade Nacional de Comunicações - ANACOM, tendo essa proposta sido enviada para o Governo cumpre esclarecer que a aprovação de diplomas legislativos é uma competência do Governo ou da Assembleia da República. Para mais a elaboração de um projeto legislativo não se trata de atividade administrativa, mas sim de atividade política e legislativa do Governo. / 2. (...) Os documentos solicitados e relacionados com a proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 53/2009, de 2 de março, não revestem a natureza de documento administrativo por terem sido produzidos no contexto do exercício da atividade político-legislativa, estando, por isso, submetidos ao princípio da confidencialidade. Não são por isso, e para efeitos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA),*

*documentos administrativos, pelo que não se lhes aplica o seu regime de acesso. / 3. (...) / No entanto, aproveitamos (...) para informar que se encontra em circuito legislativo, uma proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 53/2009, de 2 de março, que no essencial segue a proposta apresentada pela ANACOM, não sendo, contudo, possível avançar datas para a sua aprovação, tendo em conta as vicissitudes inerentes ao processo legislativo da competência do governo.».*

3. Em face da recusa, (A.) apresentou queixa a esta Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida disse:
  - i) *O objeto do pedido de acesso a documentação administrativa incide sobre um projeto de Decreto-lei que se encontra em circuito legislativo do Governo e toda a documentação relacionada com o referido projeto;*
  - ii) *O n.º 2 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, estabelece que os projetos de diploma em processo legislativo submetidos ou a submeter a apreciação do Conselho de Ministros ou da reunião dos Secretários do Estado, são considerados documentos “Reservados, aplicando-se a referida documentação o regime jurídico do Segredo do Estado, e conseqüentemente, as regras relativas a este grau de classificação;*
  - iii) *A recusa do acesso a documentação pretendida pelo particular baseou-se no entendimento de que, a documentação solicitada, não é considerada documentação administrativa ao abrigo da LADA, isto porque está em causa a função/atividade legislativa/política do Governo;*
  - iv) *O entendimento referido no ponto anterior teve como base o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de agosto de 2006, no âmbito do Processo 816/06 e de vários pareceres da CADA, nomeadamente, o Parecer n.º 191/2017).*

## **II - Apreciação jurídica**

1. Na circunstância, a queixa reporta-se a recusa em facultar acesso a documentação relacionada com proposta de alteração legislativa enviada

- pela ANACOM ao Ministério das Infraestruturas (ponto 1 do pedido) e «*previsão (ETA) para quaisquer ações futuras ou divulgações públicas sobre a proposta, se disponível.*» (ponto 3 do pedido).
2. Considera-se, para efeitos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (LADA), «*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*» (artigo 3.º, n.º 1, alínea a)).
  3. Não se consideram documentos administrativos os elencados no artigo 3º, nº 2, da LADA «*a) As notas pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante, qualquer que seja o seu suporte;/ 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; /c) Os documentos produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado português*».
  4. A regra geral em matéria de acesso 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*».
  5. Há, no entanto, situações de restrição de acesso, designadamente, previstas no artigo 6.º da LADA.
  6. A existência de matéria reservada não implica, contudo, a recusa total do acesso, atento o disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA: «*Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*».
  7. Cada entidade só tem o dever de facultar a informação que, de alguma forma, esteja vertida num documento administrativo pré-existente e que detenha, não tendo a obrigação de criar um documento com informação nova para responder ao solicitado - cf. artigo 13.º, n.º 6 da LADA; não

detendo a documentação, nomeadamente, por esta não existir, a entidade requerida deve comunicá-lo claramente ao requerente, cumprindo, assim, o dever de informação previsto no artigo 5.º, n.º 1, conjugado com o artigo 15.º, n.º 1, alínea d) da LADA.

8. No ponto 1) do pedido é solicitada toda a documentação relacionada com proposta de alteração legislativa enviada pela ANACOM ao Ministério das Infraestruturas, aqui entidade requerida. Esta entidade respondeu ao requerente informando-o de que, em seu entender, aquela documentação não reveste natureza administrativa por ter sido produzida *«no contexto do exercício da atividade política e legislativa do governo»* estando sujeita, por isso, ao princípio da confidencialidade. Este entendimento é reiterado na pronúncia sobre a queixa, sendo que aqui a requerida acrescenta que a reserva em causa decorre do disposto no artigo 43.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, diploma que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional, não sendo aplicável à documentação a LADA.
9. Dispõe esse artigo 43.º, epígrafado de *«Confidencialidade»*: *«1 - (...) / 2 - As agendas da reunião de Secretárias/os de Estado e do Conselho de Ministros são reservadas, bem como os projetos em processo legislativo submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho de Ministros e da reunião de Secretárias/os de Estado, salvo quanto a estes para efeitos de negociação, audição ou consulta a efetuar nos termos da lei ou apreciação, com dever de reserva, junto dos serviços e entidades da administração pública sob tutela do membro do Governo que a promova./ 3 - É atribuído ao Conselho de Ministros a competência para proceder à desclassificação dos documentos referidos no número anterior.»*.
10. O queixoso discorda da recusa, enfatizando: *«(...) a LADA não estabelece distinção entre documentos de carácter administrativo ou político.»*.
11. Como se viu, a LADA exclui do conceito de documento administrativo os documentos que se enquadrem numa das situações elencadas no artigo 3.º, n.º 2, designadamente, que não relevem da atividade administrativa mas de outras funções do Estado, como é o caso da função legislativa - cf. artigo 3.º, n.º 2, alínea b).

12. A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), pessoa coletiva de direito público com a natureza de entidade administrativa independente (cf. artigo 1.º dos respetivos estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março) ao apresentar uma proposta de alteração legislativa, não está a fazê-lo no exercício da função legislativa, uma vez que esta competência está reservada aos órgãos de soberania (Assembleia da República e Governo) e órgãos de governo das regiões autónomas (cf. artigos 112.º, n.º 1, 161.º, 198.º e 227.º da Constituição da República Portuguesa).
13. A proposta de alteração legislativa, e a documentação que a sustenta, apresentada pela ANACOM ao Ministério das Infraestruturas, não pode deixar ser considerada «*documento administrativo*», na aceção da LADA, precisamente por ter sido produzida no âmbito da atividade da entidade administrativa proponente.
14. A estes documentos aplica-se, pois, o regime de acesso previsto na LADA, não estando por isso, sujeitos à regra da confidencialidade prevista no artigo 43.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio. De resto, como o próprio requerente informa, a proposta de alteração em causa «*foi anunciada no website da ANACOM na data de 3 de janeiro de 2022 através do link*» que identifica, pelo que não se compreende agora a sua sujeição a uma qualquer reserva de acesso.
15. Já a documentação produzida depois, no contexto do circuito legislativo está fora do âmbito de aplicação da LADA.
16. Esta documentação enquadrar-se-á na exceção prevista na primeira parte da alínea b) do artigo 3.º, n.º 2, da LADA, não lhe sendo aplicável o regime deste diploma.
17. Sobre o tema ver o Parecer 478/2023.
18. Não se verifica, pois, incumprimento do direito de acesso em relação a esta documentação.
19. Quanto ao solicitado no ponto 3) do pedido - «*previsão (ETA) para quaisquer ações futuras ou divulgações públicas sobre a proposta [de alteração legislativa]*». Parece certo não se tratar de acesso a documento administrativo existente, mas de pedido de produção de informação sobre eventual ação futura da entidade requerida.

20. Nesta circunstância, a entidade não tem de criar um documento para responder ao pedido, cumprindo o dever de informação previsto no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), da LADA pela comunicação ao requerente de que a informação não existe.

21. Deverá ser cumprido o direito de acesso no quadro exposto.

### **III - Conclusão**

- A proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 53/2009, de 2 de março, e a documentação que a sustenta, apresentada pela ANACOM ao Ministério das Infraestruturas, subsume-se ao conceito de «*documento administrativo*», na aceção da LADA, precisamente por ter sido produzida no âmbito da atividade administrativa da entidade proponente;
- A estes documentos não se aplica nem a exclusão prevista no artigo 3.º, n.º 2, b), da LADA, nem a regra da confidencialidade prevista no artigo 43.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio;
- Já a documentação produzida depois, no contexto do circuito legislativo está fora do âmbito de aplicação da LADA;
- Não é matéria regulada pela LADA informação sobre eventual ação futura da entidade administrativa;
- Inexistindo a documentação, a entidade não tem a obrigação de criar um documento novo para responder ao requerente. Nesta circunstância, o direito de acesso é cumprido pela comunicação ao requerente de que a informação não existe, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea d), da LADA.

Comunique-se.

Lisboa, 17 de janeiro de 2024.

**Carlos Abreu Amorim (Relator) - Fernanda Maças - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato Gonçalves - Paulo Braga - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)**