

O Acesso aos Documentos Administrativos

Comparação entre Portugal e França

por: Aurora Almada e Santos
Lisboa, 2005

INTRODUÇÃO

Numa época de massificação da produção de documentos por parte das entidades públicas e privadas, assume importância acrescida a regulamentação das condições segundo as quais os cidadãos podem aceder aos documentos produzidos pelas administrações dos seus países. Com efeito, a par do processo de massificação da produção dos documentos assistiu-se também a uma tendência generalizada para a promoção de administrações abertas, em que se reconhece aos cidadãos o direito de consultarem toda e qualquer documentação que diga respeito à sua pessoa, bem como as informações existentes nas administrações sobre questões que lhes interessem.

Este movimento chegou a Portugal no início da década de noventa quando, devido às influências provenientes das directivas promulgadas pela Comissão Europeia sobre o assunto e da necessidade de regulamentar o direito de acesso aos arquivos e registos da Administração Pública estabelecida pela revisão constitucional de 1989, se desencadeou na Assembleia da República o debate a respeito do tema. Do trabalho desenvolvido surgiu a Lei do Acesso aos Documentos Administrativos, conhecida como LADA, que procurava suprir a carência existente em Portugal nesta matéria.

Mas, se em Portugal esta lei só se tornou realidade em 1993, noutros países como a França as preocupações relativas ao acesso aos documentos administrativos surgiram mais cedo, pois a legislação sobre este assunto data de 1978. A constatação deste facto torna pertinente a realização de um estudo comparativo entre a legislação portuguesa e a francesa sobre esta matéria. Esta comparação é favorecida pela existência de alguma proximidade entre o regime jurídico dos dois países, tanto mais que Portugal recebeu muitas influências das instituições francesas, nomeadamente na sequência da Revolução de 1789.

Assim, pretendemos efectuar a comparação entre a legislação dos dois países sobre o acesso aos documentos administrativos. Nesta abordagem ter-se-á sempre em atenção o disposto na legislação portuguesa e francesa, comparando-se as duas realidades e indicando os casos omissos num e noutro país, com o intuito de estabelecer as grandes linhas de orientação seguidas.

CAPÍTULO I - O QUADRO NORMATIVO PORTUGUÊS E FRANCÊS

O documento é segundo o *Dicionário de Terminologia Arquivística* a «Unidade constituída pela *informação* e respectivo *suporte*», sendo o resultado de uma determinada actividade desenvolvida por uma pessoa ou por uma colectividade. Quando de trata de documentos administrativos, estes resultam de actos administrativos que consistem em «(...) decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta»¹. Regra geral, estes actos são praticados de forma escrita e deverão apresentar alguns elementos obrigatórios, como sejam: a indicação da entidade responsável pelo seu surgimento, os destinatários, os factos ou acontecimentos que estiveram na sua origem, a sua fundamentação, o conteúdo da decisão e o seu objecto, a data e a assinatura do autor ou do presidente do órgão colegial responsável pela sua criação².

Os documentos administrativos assim produzidos podem ser facultados a todos os cidadãos, pois nos termos da Constituição Portuguesa pode-se aceder livremente «(...) aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas»³. Para regulamentar este acesso sentiu-se necessidade de criar um quadro normativo, onde fosse contemplada as questões relativas às modalidades segundo as quais os cidadãos podem consultar os documentos administrativos.

Em Portugal, este quadro normativo está definido em três leis, o que não obsta ao facto de se poder colher disposições relativas a este assunto noutras normas, como na

¹ Cf. *Código do Procedimento Administrativo*, p. 71.

² Ainda segundo o *Código do Procedimento Administrativo*, na p. 72, estes elementos obrigatórios «(...) devem ser enunciados de forma clara, precisa e completa, de modo a poderem determinar-se inequivocamente o seu sentido e alcance e os efeitos jurídicos do acto administrativo».

³ Cf. artigo 268º da *Constituição da República Portuguesa*.

Lei nº 6/94, de 7 de Abril, que define o regime de segredo de Estado e onde são abrangidos os documentos e informações que, quando difundidos livremente, podem colocar em risco ou prejudicar a independência nacional, a unidade e integridade do Estado e a segurança interna e externa⁴. Mas, a lei fundamental para o estudo das questões relacionadas com o acesso aos documentos administrativos é a nº 65/93, de 26 de Agosto, que nos seus quatro capítulos, intitulados, respectivamente, “Disposições gerais”, “Exercício do direito de acesso”, “Da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos” e “Disposições finais e transitórias”, estabelece os princípios relacionados com a administração aberta, o direito de acesso, a forma como se pode efectuar o acesso, a entidade responsável pela entrega da documentação ao requerente, as reclamações, a possibilidade de recurso e diversas outras questões.

Esta lei foi sendo sucessivamente completada por outros diplomas legislativos, designadamente pela Lei nº 8/95, de 29 de Março, que procura clarificar alguns aspectos relativos ao acesso aos documentos administrativos e regulamenta os serviços que prestam apoio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. Assim, esta lei altera os artigos 10º e 17º, adiciona a alínea nº 5 ao artigo 15º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, e aprova o regulamento orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

A segunda alteração à Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, está patente no Diploma nº 94/99, de 16 de Julho, que apresenta uma nova redacção para os artigos 2º, 3º, 7º, 8º, 15º, 16º, 17º, 19º e 20º. Para além destas alterações, é apresentada em anexo a Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, com todas as alterações que lhe foram introduzidas. Isto permite aferir que a redacção final desta lei é composta pelos quatro capítulos acima indicados e por 24 artigos, onde são enumeradas as questões mencionadas. A nova versão desta lei apresenta ainda outra característica que consiste na transposição para a ordem jurídica interna da Directiva nº 90/313/CEE, de 7 de Julho de 1990, aprovada pelo Conselho Europeu e que acautela a liberdade de acesso à informação sobre ambiente.

Na França, onde também se estabeleceu um quadro normativo para as questões relacionadas com os documentos administrativos, o acesso é regulamentado pela Lei

⁴ Esta lei pode ser consultada no Diário da República- I Série- A, nº 81, de 07-04-1994, p. 1636-1638.

nº 78-753, de 17 de Julho de 1978, que foi revista pelo Decreto nº 2005-650, de 7 de Junho de 2005, e que contém diversas medidas sobre o melhoramento das relações entre a Administração e o público, bem como disposições de ordem administrativa, fiscal e social. Para este trabalho, que pretende fazer a comparação entre a legislação portuguesa e a francesa relativamente ao acesso aos documentos administrativos, o que se reveste de interesse são as disposições que abordam as relações entre a Administração e o público, sendo relegadas para segundo planos as restantes questões mencionadas.

Esta lei é composta por oito títulos, 3 capítulos e 57 artigos, onde se garante o direito dos cidadãos a acederem aos documentos administrativos, se estabelece quais os documentos que podem ou não ser comunicados, as condições nas quais as administrações podem recusar a comunicação, as circunstâncias e as contrapartidas exigidas para a reutilização de informações públicas, as penalidades contra aqueles que não respeitarem as normas para esta reutilização e as atribuições e composição da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

A par desta legislação existe ainda a Lei nº 2000-321, de 12 de Abril de 2000, que se reporta aos direitos dos cidadãos no seu relacionamento com as administrações. Esta lei estabelece disposições relativas ao acesso às regras de direito e à transparência, às relações entre os cidadãos e as administrações, ao mediador da república, aos serviços públicos e à função pública. Mas, para este trabalho em concreto só tem interesse o primeiro título desta lei, que estabelece o acesso aos documentos administrativos e que é composto por dois capítulos e 9 artigos⁵.

CAPÍTULO II- O ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Indicadas as leis que regulam o acesso aos documentos administrativos em Portugal e em França, passaremos a estabelecer a comparação entre as duas realidades. O ponto de partida será a definição do conceito de documento administrativo apresentada nos quadros jurídicos destes países. Assim, retomando as considerações apresentadas no início deste trabalho constata-se que, não obstante algumas variações na forma de escrita, em ambos os países «Sont considérés comme documents administratifs (...),

⁵ Ambas as leis podem ser consultadas na página web da Comissão Francesa de Acesso de Documentos Administrativos, cujo endereço electrónico é www.cada.fr.

quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus pour l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions»⁶.

Assim, em Portugal os documentos administrativos são os produzidos pelos órgãos do Estado e das Regiões Autónomas encarregues de funções administrativas, pelos órgãos dos institutos públicos, das associações públicas e das autarquias locais, pelas associações e federações ligadas a entidades públicas e pelas demais instituições que exercem poderes de autoridade⁷. Em França estes documentos são elaborados pelas autoridades administrativas, ou seja, pelas administrações do estado, colectividades territoriais, estabelecimentos públicos com carácter administrativo, organismos de segurança social e outros órgãos encarregues da gestão dos serviços públicos administrativos⁸.

Contudo, nem toda a documentação produzida pelos órgãos acima indicados são considerados como documentos administrativos, pelo que no quadro jurídico português e francês tem-se o cuidado de estabelecer quais os documentos que, embora elaborados pelos órgãos públicos, não são administrativos. Neste aspecto, verifica-se que em França o leque dos documentos que não são abrangidos pela lei de acesso aos documentos administrativos é mais extenso do que em Portugal, onde se abarca unicamente as notas pessoais, os esboços, os apontamentos e registos semelhantes, bem como todos os documentos que não resultam da actividade administrativa, de entre os

⁶ Cf. Artigo 1º do Capítulo I, pertencente à Lei nº 78-753, de 17 de Julho 1978. Na legislação portuguesa os documentos administrativos são definidos nos mesmos moldes, pois segundo o artigo 4º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, são «quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios-circulares, ordens de serviço, despachos normativos internos, instruções e orientações de interpretação legal ou de enquadramento da actividade ou outros elementos de informação».

⁷ Cf. Artigo 3º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.

⁸ Cf. Artigo 1º da Lei nº 2000-321, de 12 de Abril 2000.

quais se destacam os que se referem às reuniões do Conselho de Ministros e dos Secretários de Estado.

Efectivamente, em França a lista dos documentos que não são considerados como tendo carácter administrativo abarca as actas das assembleias parlamentares, os avisos do Conselho de Estado e das jurisdições administrativas, a documentação produzida pelo Tribunal de Contas, a produção dos Gabinetes Regionais de Contas, os documentos elaborados para a instrução das reclamações endereçadas ao Mediador da República, os documentos que servem como preâmbulo à elaboração do relatório de acreditação dos estabelecimentos de saúde e os relatórios de auditorias efectuadas a esses estabelecimentos.

Outro elemento a realçar em ambos os países no que concerne ao acesso aos documentos administrativos diz respeito à obrigatoriedade da comunicação destes documentos por parte da Administração Pública a todas as pessoas que manifestarem interesse. Com efeito, considera-se que todos os cidadãos podem aceder aos documentos administrativos, e que este acesso «(...) compreende não só o direito de obter a sua reprodução, bem como o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo»⁹. Mesmo quando os documentos são remetidos para arquivos públicos o direito de acesso não é quartado, continuando a existir a possibilidade de consultar a informação¹⁰.

Mas, existem algumas restrições pois o dever de comunicação da documentação por parte das entidades públicas não se aplica aos documentos que ainda estão em elaboração, ou seja, aos processos não concluídos e que aguardam decisão. Do mesmo modo, é proibido o acesso aos documentos preparatórios das decisões até ao momento da conclusão do procedimento. A esta restrição, acresce ainda em Portugal que estes documentos preparatórios só podem ser consultados, consoante os casos, após o arquivamento do processo ou passado um ano após a sua elaboração. Em França, o direito de acesso não é concedido também nos casos em que os documentos são objecto

⁹ Cf. Artigo 7º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.

¹⁰ Assim, no artigo 2º da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978, se indica que «Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent chapitre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment des dits documents».

de difusão pública e quando são elaborados no quadro de um contrato de prestação de serviços ao Estado por parte de determinadas entidades.

Para além das restrições acima apresentadas, de entre a documentação sujeita a consulta estabelecem-se ainda outras limitações, com o intuito de proteger os interesses do Estado e de particulares. Assim, é interdita a consulta à documentação passível de conter dados relativos à segurança interna e externa do Estado. Em Portugal, o artigo 5º da lei nº 65/93, de 26 de Agosto, onde se aborda esta questão é bastante sucinto, pois refere unicamente que «Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco ou causar dano à segurança interna e externa do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através da classificação nos termos de legislação específica»¹¹.

Por seu turno, em França a legislação é mais específica, não podendo ser consultados os documentos que põe em causa o segredo das deliberações do governo e das autoridades cujas responsabilidades relevam do poder executivo, o segredo da defesa nacional, a condução da política externa, a segurança do Estado, a segurança pública, a segurança das pessoas, a moeda e o crédito público, o desenrolar dos procedimentos submetidos às jurisdições, a pesquisa das infracções fiscais e aduaneiras e a todos os segredos protegidos pela lei em geral¹².

Existe ainda outra categoria de documentos cuja consulta é restringida, com vista a salvaguardar os direitos dos visados. Trata-se dos documentos nominativos, ou seja, os que comportam dados sobre pessoas singulares que podem ser identificadas com facilidade, e de documentos que envolvem segredos comerciais ou industriais. Em Portugal estes documentos podem ser comunicados às pessoas visadas directamente, mas também a terceiros que apresentem uma autorização escrita do visado ou que provem ter um interesse directo, pessoal e legítimo na informação.

¹¹ Esta lei não abarca questões relativas ao acesso a documentação que se encontra sob segredo de justiça, que contenha dados notariais e registrais, aos documentos de identificação civil e criminal, àqueles que apresentam dados pessoais com tratamento automatizado e aos que se encontram depositados em arquivos históricos. Estes documentos são alvo de legislação própria, pelo que ficam de fora do âmbito do acesso aos documentos administrativos.

¹² Em ambos os países esses documentos podem ser livremente consultados após a sua desclassificação ou decorrido o prazo de validade da classificação.

Na França somente os visados directamente nos documentos administrativos podem consultar informações cuja comunicação atente contra o segredo da vida privada e pessoal, o segredo médico e as questões comerciais e industriais; contenha apreciações ou julgamentos de valor sobre pessoas que podem ser facilmente identificáveis; ou que mencionem dados relativos ao comportamento de pessoas, cuja comunicação pode se revelar prejudicial. Mas, tal como em Portugal, os documentos nominativos podem ser reutilizados «(...) soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet»¹³.

Deste modo, a legislação prevê a comunicação desses documentos sempre que seja possível promover o expurgo dos dados pessoais ou do assunto reservado. Esta possibilidade de comunicar parcialmente a informação é contemplada nos diplomas dos dois países. Verifica-se assim, que somente os documentos não nominativos podem ser livremente consultados sem restrições pelos cidadãos em geral. Porém, mesmo esses devem ser utilizados respeitando-se os direitos de autor e os direitos de propriedade industrial. Em Portugal é ainda estabelecido que a informação presente nos documentos administrativos não podem ser utilizados em situações que podem conduzir a práticas de concorrência desleal e que os dados nominativos comunicados a terceiros são empregues de acordo com o fim que determinou o acesso.

Na legislação francesa, a questão da reutilização dos documentos administrativos foi alvo de uma grande atenção, ocupando a totalidade do capítulo II da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978. Neste capítulo é referido que «Les informations figurant dans des documents élaborés ou détenus par les administrations (...) peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus»¹⁴. Mas, apesar desta liberdade de reutilização, são estabelecidos alguns limites e condições¹⁵.

¹³ Cf. Artigo 13º, pertencente ao capítulo II da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978.

¹⁴ Cf. Artigo 10º, pertencente ao capítulo II da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978.

¹⁵ Estas restrições não se aplicam a documentos que não são considerados como administrativos, a informações elaboradas ou detidas pelas administrações no exercício de uma missão de serviço público de carácter industrial ou comercial, e a informações cujos direitos de propriedade intelectual pertence a terceiros.

Assim, a reutilização deve salvaguardar a integridade da informação e deve-se mencionar a fonte e a data da sua produção. Em alguns casos, será necessário pagar contrapartidas pela reutilização da informação pública e, neste caso, é obrigatório a obtenção de uma licença na qual são fixadas as condições para a reutilização.

Quando esta reutilização é feita de forma incorrecta, isso dá origem à responsabilização do infractor pelas perdas e danos causados. No caso português a legislação refere que esta responsabilização será feita nos termos legais, enquanto que em França é indicado que será aplicada uma multa, igual à prevista no artigo 131-13 do Código Penal pelas contravenções de 5ª classe, quando as informações são reutilizadas para fins não comerciais. Pelo contrário, quando se destinam a usos de natureza comercial, os infractores são submetidos a uma multa cujo montante é proporcional à gravidade da falta e às vantagens daí recolhidas¹⁶. Em conjugação com a multa pode-se estabelecer ainda um período durante o qual o infractor não pode reutilizar as informações constantes dos documentos administrativos. Este período de interdição terá a duração máxima de dois anos, mas poderá ser prolongada até cinco anos quando há reincidência.

Todavia, esta reutilização só é possível quando se solicitar o acesso aos documentos, o que em Portugal é feito «(...) por escrito através de requerimento do qual constem os elementos essenciais à sua identificação, bem como o nome, morada e assinatura do interessado»¹⁷. Em França a legislação não estabelece a forma como este pedido deve ser efectuado, sendo indicado somente que o acesso aos documentos administrativos deverá ter em atenção as possibilidades técnicas das administrações.

Relativamente aos meios disponibilizados para os cidadãos poderem aceder à informação, prevê-se em ambos os países a possibilidade de consulta gratuita da documentação nas administrações, excepto nos casos em que, segundo o regime francês, isso ponha em causa a preservação do documento. Possibilita-se também a reprodução, com recurso a suportes visuais, sonoros e outros, desde que sejam compatíveis com os

¹⁶ «(...) le montant de l'amende prononcée pour sanctionner un premier manquement ne peut excéder 150 000 Euros. En cas de manquement réitéré dans les cinq années à compter de la date à laquelle la sanction précédemment prononcée est devenue définitive, il ne peut excéder 300 000 Euros ou, s'agissant d'une entreprise, 5% du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos dans la limite de 300 000 Euros». Cf. Artigo 18º, pertencente ao capítulo II da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978.

¹⁷ Cf. Artigo 13º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.

meios existentes na Administração Pública¹⁸. A isto acresce ainda em Portugal a possibilidade de os serviços passarem uma certidão, enquanto que em França se prevê o envio por intermédio do correio electrónico sempre que o documento esteja disponível em suporte electrónico.

Deve-se realçar ainda o facto de em Portugal se estabelecer que os documentos informatizados devem ser transmitidos de forma inteligível, mantendo a integridade da informação mesmo nos casos em que a reprodução seja feita com recurso a outros suportes técnicos. Por outro lado, quando se verifica que a reprodução pode causar danos aos documentos, é oferecida ao interessado a possibilidade de, desde que suporte os custos, efectuar uma cópia manual ou promover qualquer outro tipo de cópia que não afecte a conservação do documento em questão.

Para além das características acima apresentadas, a lei portuguesa sobre o acesso aos documentos administrativos apresenta uma especificidade, da qual não existem vestígios na legislação francesa, que consiste em designar os responsáveis pelo acesso. Estes responsáveis têm a incumbência de velar pelo cumprimento das disposições da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, e devem ser nomeados em todos os departamentos, ministérios, secretarias regionais, autarquias, institutos e associações políticas¹⁹.

São estes responsáveis que possibilitam o acesso aos documentos administrativos e que respondem em nome da administração ao pedido efectuado pelos interessados. É estabelecido um prazo de 10 dias, o que também constitui uma especificidade do regime português, durante o qual a entidade a quem foi dirigido o requerimento deverá indicar ao interessado qual a data, o local e as condições em que poderá efectuar a consulta; as razões da recusa do acesso, se for caso disso; informar que não detém o

¹⁸ Esta reprodução exige que o interessado pague os gastos inerentes ao custo dos materiais usados e do serviço prestado. Em Portugal, os custos relacionados com a reprodução em suporte papel ou noutro tipo de suportes é estabelecido pelo Despacho nº 8617/2002, publicado pelo Ministério das Finanças. Relativamente à França, esta questão é sancionada no Decreto de 1 de Outubro de 2001, relativo às condições de fixação e de determinação de montante a pagar pelas cópias dos documentos administrativos.

¹⁹ A respeito deste assunto é estabelecido em França que «Un décret du Conseil d'Etat, pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs, fixe les cas et les conditions dans lesquels les administrations mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et les questions relatives à la réutilisation des informations publiques». Cf. Artigo 24º, pertencente ao capítulo IV da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978

documento solicitado e remeter o requerimento para a entidade que o detém; ou enviar uma cópia do pedido de parecer solicitado à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, para apreciação da possibilidade de consulta da informação.

A respeito deste assunto a legislação francesa tem algumas semelhanças com a portuguesa, pois estabelece que «Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs ou décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publics est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours»²⁰. Nos casos em que a documentação contém informação cuja propriedade intelectual pertence a terceiros, a administração deve indicar ao interessado a identidade do titular desses direitos ou então a pessoa que poderá fornecer a informação desejada.

Mas, nem todas as solicitações devem ser atendidas, pois segundo a legislação francesa as administrações não são obrigadas a responder às demandas que se revelarem abusivas, devido ao seu carácter repetitivo ou sistemático, e que atentem ao bom nome dos serviços. Em Portugal esta questão não é salvaguardada, pois só se refere aos direitos dos cidadãos que, em caso de indeferimento ou falta de decisão sobre o requerimento apresentado, podem num prazo de 20 dias apresentar uma queixa contra a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. Por seu turno, esta Comissão deve elaborar um relatório de apreciação que, num prazo de 30 dias, deverá ser remetido a todos os interessados. Com base neste relatório a administração formulará a sua decisão final a apresentar num período de 15 dias, passado o qual se considera que há indeferimento tácito.

Embora a legislação francesa também preveja esta possibilidade de queixa, ela é aflorada ligeiramente, indicando-se unicamente que as pessoas às quais forem recusadas a consulta da documentação podem recorrer à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. Por outro lado, esta legislação é omissa no que concerne à possibilidade de os interessados intentarem um recurso contra a decisão da administração ou a falta desta. Com efeito, a possibilidade de apresentar queixa só é

²⁰ Cf. Artigo 25º, pertencente ao capítulo IV da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978.

prevista na legislação portuguesa, através do artigo 17º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, onde é indicado que «A decisão ou falta de decisão podem ser impugnadas pelo interessado junto dos tribunais administrativos, aplicando-se, com as devidas adaptações, as regras do processo de intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões».

Por fim, deve-se referir ainda que o acesso aos documentos administrativos contempla também o dever de as administrações publicarem, tanto em Portugal como em França, a referida documentação. Em Portugal esta publicação abarca todos os documentos, de entre os quais se destacam os despachos normativos internos, os circulares e as orientações que contém o enquadramento da actividade administrativa. Por outro lado, as entidades administrativas são responsáveis pela emissão de uma lista na qual consta toda a documentação que contenha interpretações de direito positivo ou descrições de procedimentos administrativos. Nesta lista será indicado o título, a matéria, a data, a origem e o local onde esta documentação poderá ser consultada²¹.

Relativamente às administrações francesas, estas devem ter à disposição do público um repertório dos principais documentos nos quais figuram as informações às quais os interessados podem aceder. Assim, devem também publicar directivas, instruções, circulares, notas e respostas ministeriais que comportem interpretações de direito positivo e descrições dos procedimentos administrativos²².

CAPÍTULO III- A COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

No capítulo anterior fez-se referência à existência de uma Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos em Portugal e em França, à qual as administrações e os cidadãos podem recorrer para solucionar diferendos no que toca à consulta dos documentos administrativos. Nos dois países esta comissão é uma entidade pública

²¹ É também estipulado que «A publicação e o anúncio de documentos deve efectuar-se com a periodicidade máxima de seis meses e em moldes que incentivem o regular acesso dos interessados». Cf. Artigo 11º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.

²² Para além destes documentos obrigatórios são também livres de publicar outros documentos que produzem ou detém.

independente, sendo que em Portugal a legislação refere que funciona junto da Assembleia da República.

Tanto em Portugal como na França, esta comissão foi criada pelas leis que regulam o acesso aos documentos administrativos, com o objectivo de instituir uma instância encarregue de «(...) veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs (...)» e de zelar pelas questões relativas «(...) à la reutilisation des informations publiques dans les conditions prévues (...)»²³. Assim, é da sua alçada a verificação do cumprimento das leis relativas ao acesso aos documentos administrativos.

Tendo em atenção os objectivos que presidiram à sua criação, em Portugal esta comissão, designada como CADA, tem como competências apreciar as queixas apresentadas pelos interessados; emitir pareceres sobre o acesso aos documentos nominativos e sobre as dúvidas suscitadas pela comunicação desses documentos entre serviços e organismos da função pública; opinar sobre o sistema de classificação dos documentos; velar pelo cumprimento da lei de acesso aos documentos administrativos; auxiliar a Assembleia da República, o Governo e os órgãos da administração na elaboração e aplicação de diplomas que se referem aos direitos dos cidadãos a consultarem informação presente nos documentos elaborados pelas administrações; elaborar um relatório final sobre a sua actuação e sobre a aplicação da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto; e promover o esclarecimento a respeito das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos.

Em França esta Comissão é também designada como CADA, mas a legislação é menos específica no que se refere às suas funções. Com efeito a Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978, refere-se às suas competências gerais, sem descer ao nível do pormenor apresentado no caso português. Apenas se refere que tem como atribuições emitir avisos quando solicitado por pessoas a quem foi recusado o acesso aos documentos administrativos ou a consulta a arquivos públicos e tomar conhecimento sobre as questões relativas ao acesso e à reutilização deste tipo de documentos.

²³ Cf. Artigo 20º, pertencente ao capítulo IV da Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978.

Em ambos os países a comissão compreende onze membros, mas a sua composição varia ligeiramente de um país para o outro. Assim, em Portugal, são membros da CADA um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, escolhido pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e que assume a presidência da comissão²⁴; dois deputados eleitos para a Assembleia da República, sendo um do partido no governo e outro pertencente ao maior partido da oposição; um professor de direito escolhido pelo presidente da Assembleia da República; duas personalidades apresentadas pelo governo; um representante escolhido por cada um dos governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses; um advogado escolhido pela Ordem dos Advogados; e um vogal da Comissão Nacional de Protecção de Dados²⁵.

Em França os onze lugares são preenchidos por um membro do Conselho de Estado, com um grau igual ou superior ao do conselheiro, presidente ou magistrado do Supremo Tribunal; um magistrado do Tribunal de Contas; um deputado e um senador nomeados pelo presidente da Assembleia Nacional e pelo presidente do Senado; um eleito de uma colectividade territorial, também escolhido pelo presidente do Senado; um professor do ensino superior, proposto pelo presidente da comissão; um especialista em matéria de arquivos, designado pelo director dos Arquivos de França; um especialista em assuntos relacionados com a protecção dos dados com carácter pessoal, nomeado pelo presidente da Comissão Nacional de Informação e das Liberdades; um indivíduo qualificado em matéria de concorrência e de preços, proposto pelo presidente do Conselho da Concorrência; e uma pessoa com qualificações na área da difusão pública de informações. Mas, para além destes membros, será nomeado pelo primeiro ministro um comissário do governo, que assistirá a todas as deliberações da comissão.

Os membros assim mandatados exercem as suas funções por um período de dois ou três anos, consoante se trate da comissão portuguesa ou da francesa. Estes mandatos são renováveis, mas em Portugal cessam quando terminam as funções para as quais os seus

²⁴ Os direitos e regalias atribuídas aos membros da comissão são fixadas em diploma próprio, mas a Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, avança que o presidente da CADA tem a mesma remuneração e regalias a que tem direito enquanto juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo.

²⁵ Em caso de necessidade todos os membros da CADA podem ser substituídos por membros suplentes, que são designados pelas mesmas entidades. Por outro lado, na alínea 7 do artigo 19º da lei nº 65/93, de 26 de Agosto, é determinado que «Nas sessões da Comissão em que sejam debatidas questões que interessam a uma dada entidade pode participar, sem direito a voto, um seu representante».

membros foram eleitos. Pelo contrário, em França somente o deputado, o senador e a entidade eleita pela colectividade territorial cessam funções quando o seu mandato termina, continuando os restantes membros em actividade.

As resoluções adoptadas pela CADA assumem a forma de pareceres, que são elaborados pelos seus membros e que devem ser publicados, para que o público em geral tenha conhecimento sobre as decisões. Na elaboração destes pareceres a legislação portuguesa prevê a solicitação do apoio dos serviços, tanto mais que estes são uma das entidades que podem solicitar pareceres à comissão. Com efeito, a comissão pode emitir pareceres a pedido das administrações, que a devem consultar sempre que recebam um «(...) requerimento de acesso a documentos nominativos de terceiro, desacompanhado de autorização escrita deste (...)»²⁶. Quando for solicitada documentação cuja qualificação, natureza dos dados ou possibilidade de revelação oferece dúvidas, a entidade administrativa deve também solicitar o parecer. A legislação estabelece ainda que o pedido do parecer deve ser sempre acompanhado por uma cópia do requerimento enviado pelo interessado e por todas as informações e documentos que contribuam para a resolução da questão²⁷.

A comissão portuguesa também emite avisos sempre que é abordada pelas pessoas às quais foram recusadas o acesso aos documentos administrativos ou que tenham qualquer tipo de pendência relacionada com o acesso a esses documentos. O mesmo se aplica a França, onde de forma muito sucinta a legislação revela que a CADA deve emitir pareceres quando solicitados pelas administrações e por entidades singulares e que também é responsável pela aplicação das multas no casos em que se procede à reutilização incorrecta da informação presente nos documentos administrativos.

Refira-se ainda a título adicional que a CADA portuguesa e francesa estão obrigadas a elaborar anualmente um relatório final, onde deverá constar as actividades desenvolvidas ao longo do ano na prossecução de uma administração aberta, em que

²⁶ Cf. alínea 2 do artigo 15º da lei nº 65/93, de 26 de Agosto.

²⁷ A título de curiosidade refira-se que os pareceres emitidos pela CADA desde 1994 até 2003 encontram-se disponíveis na página web da instituição, podendo ser reproduzidos para consulta.

todos poderão aceder à informação elaborada pelas entidades públicas no desenrolar das suas funções²⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação realizada nos dois capítulos acima desenvolvidos revela que em termos gerais a legislação portuguesa e a francesa sobre o acesso aos documentos administrativos apresentam mais semelhanças do que diferenças. Assim, de entre os pontos de contacto destacam-se as definições aplicadas nos dois países ao conceito de documentos administrativos, a indicação das entidades que são reconhecidas como tendo capacidade para produzir essa documentação ou a determinação do tipo de produção intelectual que não se enquadra no âmbito dos documentos administrativos.

Muitos outros exemplos podem ainda ser avançados para ilustrar as semelhanças, sendo que algumas das diferenças que foram sendo indicadas ao longo do texto são em grande parte superficiais e se prendem com a realidade de cada país. Contudo, salientaram-se algumas que se revestem de alguma profundidade, nomeadamente no que diz respeito à reutilização dos documentos administrativos. Com efeito, a legislação portuguesa é quase omissa a respeito deste assunto, contrastando com a grande atenção demonstrada na lei francesa de acesso aos documentos administrativos.

Por outro lado, em Portugal teve-se o cuidado de estabelecer limites de tempo durante os quais as administrações devem responder às solicitações que lhes foram apresentadas pelos requerentes. Esta preocupação manifesta certamente a vontade de garantir que os cidadãos terão em pouco tempo a satisfação das suas demandas. Do mesmo modo, a legislação portuguesa atribui uma maior preponderância às questões relativas aos direitos dos cidadãos de recorrer das decisões das administrações e de apresentarem queixa quando lhes é vedado o acesso.

De notar ainda as grandes semelhanças entre as comissões de acesso aos documentos administrativos dos dois países, que têm a mesma designação e são compostas por um igual número de membros. Por outro lado, exercem as mesmas competências e

²⁸ Vide em www.cada.pt e em www.cada.fr os relatórios de actividades publicados pela comissão. Para Portugal estão publicados todos os relatórios publicados pela entidade entre 1994 e 2003, enquanto que na página web francesa só são disponibilizados os relatórios de 2001, 2002 e 2003.

expressam as suas decisões pela emissão de pareceres, que devem ser acatados pelas administrações.

Por último, destaca-se o facto de a legislação francesa ter sido revista em 2005, o que certamente terá permitido desenvolver um trabalho no sentido de a adaptar às mais recentes alterações verificadas neste campo. Pelo contrário, a última revisão à Lei nº 65/ 93, de 26 de Agosto, data de 1999. Embora não se possa considerar que pelo facto de a revisão da lei portuguesa já contar com alguns anos ela se encontra desactualizada, deve-se contudo salientar o dinamismo francês.

BIBLIOGRAFIA

I- Fontes

Código do Procedimento Administrativo- Lisboa: Livraria Almedina, 2004

FRANÇA. Presidência da República- Lei nº 78-753, de 17 de Julho de 1978: JORF, 1978-07-18

FRANÇA. Presidência da República- Lei nº 2000-321, de 12 de Abril de 2000: J.O., nº 88, 2000-04-13, p. 5646

PORTUGAL. Presidência da República- Lei nº 65/ 93, de 26 de Agosto: D.R.: I Série-A, nº 200, 1993-08-26, p. 4524-4527

PORTUGAL. Presidência da República- Lei nº 6/ 94, de 7 de Abril: D. R.: I Série- A, nº 81, 1994-04-07, p. 1636-1638

PORTUGAL. Presidência da República- Lei nº 8/ 95, de 29 de Março: D.R.: I Série-A, nº 76, 1995-03-29, p. 1714-1715

PORTUGAL. Presidência da República- Lei nº 94/ 99, de 16 de Julho: D.R.: I Série- A, nº 164, 1999-07-16, p. 4429-4433

PORTUGAL. Presidência da República- Constituição da República Portuguesa: D.R.: I Série- A, nº 173, 2004-07-24, p. 4650-4693

II- Dicionários

ALVES, Ivone; RAMOS, Margarida Maria Ortigão; GARCIA, Maria Madalena- *Dicionário de Terminologia Arquivística*. Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 1993

III- Páginas Web

www.cada.fr/

www.cada.pt/