



Parecer n.º 54/2024

Processo n.º 126/2024

Entidade consulente: ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações

I - Factos e pedido

1. ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações solicita o parecer da CADA sobre o seguinte requerimento de Nuno (A.): *«Refiro-me ao meu pedido anterior de 23.8.2023, em que solicitei acesso à proposta de alteração da legislação sobre o radioamadorismo e à documentação relacionada. Dada a resposta inicial de recusa por parte da ANACOM, baseada na reserva legal do processo legislativo sob o Decreto-Lei n.º 32/2022, venho (...) reiterar o meu pedido. / Embora o parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) 1/2024, (...) e que segue anexo a este email tenha sido direcionado ao Ministério das Infraestruturas, o mesmo esclarece a natureza de “documento administrativo” da informação solicitada sob a égide da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) n.º 26/2016. Assim solicito novamente o acesso aos seguintes documentos:*
 1. *A proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 53/2009, remetida pela ANACOM ao Ministério das Infraestruturas,*
 2. *Toda a documentação de suporte relacionada com a referida proposta de alteração. Reitero que a decisão da CADA, embora não diretamente vinculativa à ANACOM, estabelece um precedente relevante para o acesso a estes documentos.».*
2. No seu pedido anterior, de 23.8.2023, o requerente especifica o âmbito da documentação de suporte relacionada com a proposta: *«todos os documentos, comunicações, notas internas, pareceres e qualquer outro tipo de informação que possa ajudar a esclarecer os detalhes, motivações e implicações desta proposta de alteração.».*
3. Na consulta, a ANACOM refere, entre o mais: *«Cumpro relevar que, tendo a proposta de alteração em causa sido anunciada no website da ANACOM na data de 3 de janeiro de 2022, não foi, contudo, o respetivo teor divulgado. / (...) / Tem sido entendimento da ANACOM que os projetos legislativos submetidos a apreciação do Governo por esta Autoridade, no cumprimento da sua missão de coadjuvação àquele órgão de soberania, não são considerados «documento administrativo» para efeitos da referida lei (Cfr.*



alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da LADA). /Importa ainda mencionar que o parecer dessa Comissão não segue o mesmo entendimento que tem vindo a ser adotado por essa entidade (v.g. Parecer n.º 395/2014, de 18 do novembro, cuja doutrina foi considerada que “mantém valia” no Parecer n.º 191/2017, de 20 de junho, (...), em questões relacionadas com a interpretação a conceder a exceção prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 3º da LADA (...). /(...) Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), (...), os pareceres legalmente previstos consideram-se não vinculativos, salvo disposição expressa em contrário, a qual não aparenta ter sido consagrada na lei. Além disso, da análise ao disposto no n.º 5 do artigo 16.º da LADA, é possível inferir que o referido parecer não reveste natureza vinculativa, na medida em que o preceito prevê que “recebido o relatório (...), a entidade requerida comunica ao requerente a sua decisão final fundamentada (...)”. No próprio sítio da Internet da CADA a mesma esclarece, no separador “perguntas frequentes”, que «emite pareceres não vinculativos seja na sequência de queixas seja em face de consultas das entidades requeridas» (cf. <https://www.cada.pt/perpuntas-frequentes>). /Uma vez que a ANACOM não foi parte demandada, nem ouvida, no âmbito do Processo n.º 868/2023, que deu lugar ao Parecer n.º 1/2024, (...) e que cumpre dar resposta ao requerente quanto ao pedido do acesso (...), encarrega-me o Conselho de Administração de expor a seguinte dúvida, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, (...) tendo em vista a emissão da respetiva decisão (fundamentada) por parte desta Autoridade (...):

1) Qual a fundamentação subjacente ao entendimento da CADA preconizado no referido parecer, de que «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, tendo em consideração, designadamente o seguinte:

- i) os elementos requeridos referem-se a um projeto em processo legislativo submetido a apreciação do Governo pela ANACOM, no cumprimento da sua missão de coadjuvação àquele órgão de soberania, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto- Lei n.º 39/2015, do 16 de março — que não aparenta ter sido tido em consideração no Parecer n.º



A.

- 1/2024 — estando, nessa medida, e salvo melhor opinião, sujeitos a reserva conforme o disposto no artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio;*
- ii) não se consideram documentos administrativos os elencados no n.º 2 do artigo 3.º da LADA, designadamente «b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes a reunião do Conselho de Ministros a ou a reunião de Secretários cia Estado, bem como a sua preparação; (...)*
- v) o Parecer n.º 1/2024 da CADA não segue a mesmo entendimento que tem vindo a ser adotado por essa Comissão, em questões relacionadas com a interpretação a conceder a exceção prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 3º da LADA;*
- vi) (...) tal como transcrito no Parecer da CADA n.º 1/2024 (...) o Ministério das Infraestruturas veio mencionar que o projeto legislativo no essencial segue a proposta apresentada pela ANACOM” (pag. 2 do Parecer);*
- vii) o que reforça a conclusão de que permitir o acesso ao projeto legislativo apresentado pela ANACOM ao Governo, no cumprimento da sua missão de coadjuvação àquele órgão de soberania (o qual corresponde, no essencial, a proposta que se encontra no circuito legislativo), traduzir-se-ia na prática a permitir o acesso ao teor do projeto legislativo que ainda se encontra no circuito legislativo e como tal reservado, que, tanto quanto se sabe, não foi ainda objeto de desclassificação pelo Conselho de Ministros.».*

II – Apreciação jurídica

1. A consulta refere-se a pedido de documentação relativa a proposta de alteração legislativa apresentada pela ANACOM ao Ministério das Infraestruturas, já objeto de apreciação por esta Comissão, no Parecer n.º 1/2024 (acessível, como todos os pareceres, em www.cada.pt). O referido parecer foi emitido na sequência de queixa do mesmo requerente contra o Ministério das Infraestruturas por recusa de acesso (Processo n.º 868/2023).
2. A ANACOM, ora consulente, não acompanha o teor daquela apreciação por entender, em suma, que a documentação não reveste natureza administrativa, na aceção da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto; por ter sido produzida no âmbito da sua coadjuvação ao



A.

Governo na elaboração de projetos de legislação – cf. artigo 8.º, n.º 2, alínea b), dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, do 16 de março; por estar sujeita a reserva prevista no artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio; por o Parecer n.º 1/2024 não seguir o entendimento de anteriores pareceres da CADA sobre a matéria (Pareceres n.ºs 395/2014 e 191/2017).

3. Com respeito a este último considerando diga-se, desde já, que o Parecer faz referência a entendimentos precedentes sobre matéria similar, com a remissão, no seu ponto 17, para o Parecer n.º 478/2023, que ele, por sua vez, aborda-o no seu ponto 9. De qualquer modo, o relevante é a bondade intrínseca do entendimento que em cada momento e perante cada caso específico é tomado, não existindo, evidentemente qualquer princípio do precedente.
4. A questão central da presente consulta respeita à natureza da documentação solicitada. Atento o conhecimento por entidade consulente e pessoa requerente do referido Parecer n.º 1/2024, não importa aqui reproduzi-lo, para ele se remetendo, incluindo, portanto o que respeita à indicação dos preceitos legais aplicáveis.
5. Interessará, apenas, para efeito de autocompreensão do presente parecer, recordar os seguintes pontos do mesmo:

«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



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.»

6. Este enunciado, junto à indicação de todas as normas legais enquadradoras, como está no dito Parecer n.º 1/2024, não podem deixar de ser considerados como suficiente fundamentação jurídica das concomitantes conclusões a que se chegou.
7. Não se afigura, pois, propositada uma qualquer alegação de falta de fundamentação jurídica.
8. A entidade consulente indica, no entanto, que não parece ter sido tido em conta o disposto artigo 8.º, n.º 2, alínea b), dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, do 16 de Março.
9. Que os Estatutos foram considerados é evidente, pela sua expressa menção naquele parecer. Mas não se referiu expressamente o artigo 8.º, n.º 2, b).
10. Veja-se, pois, o invocado preceito que poderia abalar a construção então realizada.
«2 - Incumbe ainda à ANACOM no cumprimento da sua missão:
 - a) (...);*
 - b) Coadjuvar o Governo no domínio das comunicações, a pedido deste e por iniciativa própria, incluindo através da prestação do apoio técnico necessário e da elaboração de pareceres, estudos, informações e projetos de legislação»;*
11. Nele prevê-se que a ANACOM preste assessoria ao Governo no domínio das comunicações. Esta colaboração, que inclui a produção de documentos sob a forma de pareceres, estudos, informações e projetos de legislação, pode ser desencadeada a pedido do Governo ou por iniciativa da entidade administrativa.
12. De entre a documentação que pode ser pedida pelo Governo no quadro da referida norma haverá que distinguir a que é solicitada no âmbito de processo legislativo em curso, da demais.
13. Apenas na primeira circunstância os documentos poderão não revestir natureza administrativa, enquadrando a exceção prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da LADA, e ou a reserva do artigo 43.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio.



14. Nas restantes situações, em que a iniciativa da elaboração dos documentos parte da entidade administrativa ou em que o pedido do Governo é dirigido no âmbito da função administrativa deste, os documentos resultantes subsumem ao conceito de «*documento administrativo*», previsto no artigo 3.º, n.º 1, a), da LADA.
15. Pelo que se mantem o que se conclui no Parecer n.º 1/2024, que a documentação solicitada pelo requerente – referente à proposta de alteração legislativa da ANACOM e documentação que a sustenta - reveste natureza administrativa, estando sujeita ao regime da LADA.
16. Na presente consulta, a ANACOM não invocou existirem outros motivos, legalmente previstos, capazes de obstarem ao acesso.
17. Com efeito, o alegado pela consulente de que não existiu divulgação do teor da proposta no respetivo sítio na internet, contrariando o alegado pelo requerente, mas apenas uma publicitação da existência daquela, não constitui motivo legal para obstar o seu conhecimento.
18. De igual forma, o também alegado pela consulente de que «*permitir o acesso ao «projeto legislativo apresentado pela ANACOM ao Governo, no cumprimento da sua missão de coadjuvação àquele órgão de soberania (o qual corresponde, no essencial, a proposta que se encontra no circuito legislativo) traduzir-se-ia na prática a permitir o acesso ao teor do projeto legislativo que ainda se encontra no circuito legislativo e como tal reservado*», não converte, por si, sem outro fundamento legal, a documentação em matéria reservada.
19. Lembre-se que o direito de acesso é um direito fundamental, de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, só podendo ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se *ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*.- cf. artigo 268.º, n.º 2 conjugado com os artigos 17.º e 18.º, n.º 2, todos da Constituição da República Portuguesa.
20. Na ausência de restrição legalmente prevista, na LADA ou em lei especial, a regra aplicável ao acesso documentos administrativos é a da publicidade e transparência, afinal, a do livre acesso, como vem estabelecido no artigo 5.º, n.º 1, da LADA, possibilitando o escrutínio da atividade administrativa.



21. No quadro exposto, deverá ser facultado o acesso à documentação solicitada.

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, no âmbito da iniciativa prevista no artigo 8.º, n.º 2, alínea b), dos respetivos Estatutos, 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;
- Na ausência de restrição de acesso legalmente prevista, a regra é a da publicidade e transparência, afinal, a do livre acesso, como vem estabelecido no artigo 5.º, n.º 1, da LADA, possibilitando o escrutínio da atividade administrativa;
- No quadro exposto, deverá ser facultado o acesso.

Comunique-se.

Lisboa, 21 de fevereiro de 2024.

Carlos Abreu Amorim (Relator)

Tiago Fidalgo de Freitas

não participa

João Miranda

João Miranda

Fernanda Maçãs

Fernanda Maçãs

Francisco Lima

Francisco Lima

Renato Gonçalves



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Paulo Braga

Paulo Braga

Maria Cândida Oliveira

Maria Cândida Oliveira

Alberto Oliveira (Presidente)

Alberto Oliveira
