



2025

# **COMO DESENVOLVER UMA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

# **Como desenvolver uma cultura de transparência na Administração Pública?**

## **RECOMENDAÇÕES DA CEA – MENAC/TI**

Comunidade de Especialistas Anticorrupção | 2025

Documento elaborado no âmbito da Comunidade de Especialistas Anticorrupção (CEA), ao abrigo do Protocolo de Colaboração entre a Transparência e Integridade, Associação Cívica (TI PT) e o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) da autoria de Sérgio Pratas, Eduardo Figueiredo e Nuno Cunha Rolo.

## Ficha técnica

### **Título**

Como desenvolver uma cultura de transparência na Administração Pública?  
Recomendações da CEA – MENAC/TI

### **Autores**

Comunidade de Especialistas Anticorrupção

### **Editor**

MENAC/TI – PT

### **Data**

Maio de 2025

CEA

## Índice

Siglas .....	3
I – Introdução .....	4
II – Estratégia metodológica .....	6
III – Recomendações .....	10
IV – Testemunhos .....	18
V – Referências .....	23
ANEXO .....	
26	

CEEA

## **Siglas**

CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
ENAC	Estratégia Nacional Anticorrupção
EPD	Encarregado da Proteção de Dados
GRECO	Grupo de Estados contra a Corrupção (Conselho da Europa)
LADA	Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
RAI	Responsável pelo Acesso à Informação
RGPC	Regime Geral da Prevenção da Corrupção

## **I – Introdução**

O presente documento pretende apresentar e justificar um conjunto de recomendações para desenvolver e aprofundar uma cultura de transparência na Administração Pública. Pretende-se contribuir, assim, para a divulgação, qualidade e acessibilidade da informação, o escrutínio e confiança da ação pública, a prestação de contas e probidade dos agentes políticos e públicos e oportunidades de participação e colaboração de todos.

A transparência na Administração Pública é um pilar essencial da boa governação, gestão e atuação públicas, em todas as suas dimensões, particularmente, democráticas, políticas, éticas, administrativas, económicas e sociais.

Neste sentido, a transparência é hoje, mais do que nunca, um imperativo democrático e de ética pública, e um alicerce fundamental de uma Administração Pública responsiva, inclusiva, responsável e inovadora na prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos e satisfação das necessidades dos cidadãos e populações.

Além disso, no atual contexto, são crescentes a exigência social e a desconfiança perante as instituições. Torna-se, assim, inadiável consolidar uma cultura organizacional que vá além da mera conformidade legal, assumindo a transparência como um valor estruturante da ação pública.

Por isso, desenvolver uma cultura de transparência na Administração Pública não deve resumir-se à adoção de políticas públicas e regimes legais e à formalização dos respetivos instrumentos, procedimentos e comportamentos de cumprimento normativo e administrativo.

Impõe-se, acima de tudo, o alinhamento coletivo e individual de valores e princípios, prioridades e agendas, mentalidades e práticas, crenças e atitudes, recursos e incentivos, à altura das exigências e expectativas de um Estado democrático e social de Direito avançado e próspero, só possível com governação, gestão e ação públicas culturalmente transparentes.

Apesar dos avanços normativos registados nos últimos anos — com destaque para a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos – LADA), que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, e posteriores revisões; a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 18 de março, que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024; o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção (RGPC); a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União; a Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, que aprova medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas — persiste, ainda, um desfasamento entre a ambição pública e a agenda política, entre a lei e a prática institucional, entre o *dever-ser* e o ser e agir transparente.

Neste quadro, urge a feitura de um conjunto de recomendações que promovam a transparência como cultura organizacional viva e vivida na Administração Pública, combinando ambição, agenda, liderança e ação política, legal, ética, estratégica e organizacional.

## **II – Estratégia metodológica**

### **1 – Bases teórico-práticas**

As recomendações apresentadas neste documento assentam num triplo alicerce: um conjunto de referências normativas e bibliográficas de reconhecido mérito; a reflexão académica especializada em matérias de integridade e transparência; e a experiência profissional dos seus autores no setor público.

Esta base multidisciplinar garante que as propostas formuladas não são apenas desejáveis no plano teórico, mas também viáveis e relevantes no contexto da Administração Pública portuguesa.

Entre os contributos bibliográficos que orientam esta reflexão, destaca-se de forma particular a obra *“A Administração Aberta em Portugal, Que Futuro? (Nos 30 anos da CADA)”*, coordenada por Alberto Augusto Oliveira e Sérgio Pratas, publicada em maio de 2024.

Este volume, reunindo especialistas e decisores públicos, constitui uma referência para compreender a evolução, os desafios e as oportunidades associados à consolidação de uma cultura de transparência no setor público.

A obra em causa oferece uma análise aprofundada sobre o percurso da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e do regime jurídico do direito à informação administrativa, contextualizando-os à luz das exigências contemporâneas de governação aberta. Para além disso, avalia a implementação e efeitos do atual regime de transparência administrativa; e formula recomendações.

O presente trabalho parte dos resultados dessa avaliação e procura concretizar as suas recomendações.

### **2 – Transição para a transparência ativa e digital**

Durante décadas, a transparência foi compreendida de forma passiva, sobretudo como resposta: resposta a pedidos de informação, resposta a entrega de documentação, resposta a denúncias, resposta a pedidos sobre bens e serviços

que, em muitos casos, deveriam estar, por definição, acessíveis ou consubstanciam deveres da administração e direitos dos cidadãos nesse sentido.

Hoje, essa lógica já não é suficiente. A exigência contemporânea requer que o Estado antecipe, explique, divulgue, partilhe, que o faça por iniciativa própria e que informe antes de ser questionado.

É aqui que se coloca o desafio — e a oportunidade — de um novo paradigma de divulgação ativa de dados, documentos e demais informação.

A divulgação ativa não é apenas uma exigência jurídica consagrada na LADA e, paulatinamente, reforçada por sucessivas reformas legislativas. É, acima de tudo, uma prática de respeito democrático e de elevado sentido de Estado e cívico. É o reconhecimento de que a informação pública pertence ao público. E é também um instrumento inteligente de governação: aquilo que é divulgado e explicado com clareza, que está acessível, é conhecido e tende a ser melhor compreendido, mais bem aceite e sujeito a menor conflituosidade.

Este novo paradigma é ambicioso, mas necessário, ou melhor, urgente, sobretudo, em face da erosão da credibilidade política, do regime democrático, da coesão social e da confiança nas instituições.

Ambicioso, porque exige que as entidades públicas deixem de ver a divulgação como um dever burocrático e passem a vê-la como um direito, uma parte integrante da sua missão e função públicas e da boa gestão pública.

Necessário e urgente, porque a confiança nas instituições depende cada vez mais da sua capacidade de exporem o que fazem, com rigor, clareza e verdade.

O novo modelo de divulgação ativa significa escolher divulgar mais do que o mínimo legal, antes apresentar os dados de forma compreensível, relacioná-los com os impactos das políticas públicas, e organizá-los de modo a facilitar o seu uso por qualquer cidadão, e não apenas por especialistas.

Trata-se de passar da lógica do controlo para a lógica da confiança, da lógica da exceção para a lógica da regra. De publicar porque é a vocação das funções públicas, e não apenas porque é a vontade do decisor. De transformar a informação administrativa num bem comum, público, ao serviço da participação democrática.

Este novo modelo não depende apenas de tecnologia, embora a utilização das novas tecnologias de inteligência artificial seja crucial para a sua implementação e sucesso.

Depende, sobretudo, de vontade institucional. Requer liderança, organização, formação e visão. Mas os seus benefícios são evidentes: menos opacidade, menos ruído, menos suspeição, melhor perceção; mais responsabilidade, mais clareza, mais proximidade com quem a Administração Pública serve.

A metodologia aqui apresentada parte desta visão: a divulgação ativa como pilar prático e simbólico de uma nova relação entre o Estado e os cidadãos. Uma relação integralmente aberta, madura e exigente. Porque num Estado transparente, a informação já não é poder, é serviço público e exercício público de funções públicas.

### **3 – Testemunhos**

A cultura de transparência não se impõe por decreto nem deve ser ditada por alguém. Constrói-se, todos os dias, coletivamente, dentro das instituições públicas, nas grandes e pequenas decisões, nos procedimentos administrativos, nas atitudes dos seus dirigentes e trabalhadores, e sobretudo na forma como cada entidade interpreta o seu dever de servir o interesse público.

Por esta razão, este trabalho reúne, também, dois testemunhos autênticos e plurais, recolhidos junto de entidades públicas de diferentes setores, que partilham a sua experiência concreta na promoção de uma cultura de transparência.

São vozes do terreno que dão corpo e contexto às políticas de integridade e que traduzem, em linguagem prática e vivida, os desafios, as resistências e os avanços no caminho da boa governação.

Ao dar lugar a estes testemunhos, pretende-se valorizar o saber prático institucional e reforçar a ideia de que a transparência não é apenas uma obrigação legal, mas um compromisso ético e uma ferramenta inteligente de boa gestão pública.

Cada experiência aqui relatada mostra como é possível, mesmo em contextos complexos ou com recursos limitados, implementar medidas que aproximam o Estado dos cidadãos, reduzem zonas de opacidade e promovem a confiança nas instituições públicas.

Os testemunhos também revelam o papel fundamental da liderança, da formação interna, da cooperação entre sectores e da capacidade de adaptação às exigências da legislação e às expectativas sociais.

Mais do que modelos replicáveis, estas narrativas oferecem inspiração e orientação a outras entidades que queiram iniciar ou aprofundar o seu próprio percurso de transparência.

CEEA

### III – Recomendações

#### (A) – Cumprimento normativo

##### # 1 – Designação de um Responsável pelo Acesso à Informação (RAI)

###### a) AÇÃO

O que fazer?

Designação de um RAI;

Quem?

*“Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º [da LADA]” (artigo 9.º da LADA);*

A lei admite a designação de um mesmo responsável de acesso para diferentes entidades (neste sentido, veja-se o Parecer da CADA n.º 65/2020, disponível, como todos, em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)).

Como?

A deliberação ou despacho de designação devem, ainda:

- Definir o conteúdo funcional do RAI na organização;
- Clarificar as fronteiras de atuação e a articulação entre o RAI, o Encarregado da Proteção de Dados (EPD) e o responsável pelo cumprimento do RGPC.

###### b) JUSTIFICAÇÃO

A LADA, para além de densificar o conteúdo do direito e regular o seu exercício, prevê também a existência de duas entidades com responsabilidades ao nível do cumprimento normativo:

**(A)** A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), entidade administrativa independente que funciona junto da Assembleia da República (artigo 28.º da LADA).

**(B)** Os Responsáveis pelo Acesso à Informação (RAI)

*“Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º deve designar um responsável pelo cumprimento das disposições da presente lei, a quem compete nomeadamente organizar e promover as obrigações de divulgação ativa de informação a que está vinculado o órgão ou a entidade, acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso e reutilização e estabelecer a articulação necessária ao exercício das competências da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (...)”* (artigo 9.º da LADA).

A grande maioria das entidades sujeitas à LADA ainda não designou o respetivo RAI. Para quem ainda não o fez, esse deverá ser o primeiro passo.

Mas não basta a designação. Para que cada RAI consiga cumprir a sua missão será essencial:

- 1 – Que sejam claramente definidos o seu papel e as suas responsabilidades na organização;
- 2 – Que se clarifiquem as fronteiras da atuação e a articulação entre o RAI, o Encarregado da Proteção de Dados (EPD) e o responsável pelo cumprimento do RGPC.
- 3 – Que sejam criadas condições para que o RAI possa cumprir o seu papel (recursos adequados à sua missão na organização);
- 4 – Que haja uma ampla divulgação interna quanto à designação e responsabilidades do RAI;
- 5 – Que seja publicitada a designação e contactos do RAI nos sítios na *Internet* da entidade.

## **# 2 – Diagnóstico**

### **a) AÇÃO**

#### O que fazer?

Elaboração de um diagnóstico sobre a implementação e efeitos da lei na organização;

#### Quem?

*“Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º [da LADA]”;*

#### Como?

Poderá recorrer-se à estratégia metodológica utilizada no estudo “A LADA. Uma flor na lapela da democracia?” (em Alberto Augusto OLIVEIRA; Sérgio PRATAS, 2024), com as devidas adaptações (ver ANEXO).

Essa opção terá a vantagem da comparabilidade: permite uma comparação entre os resultados nacionais e os da organização.

### b) JUSTIFICAÇÃO

Após a designação do RAI, e previamente à definição de uma estratégia de atuação, será essencial conhecer o melhor possível o que se passa na organização:

- Por via da realização de um diagnóstico sobre a implementação e efeitos da lei na organização.

## # 3 – Programa de cumprimento normativo

### a) AÇÃO

#### O que fazer?

Elaboração de um programa de cumprimento normativo (PCN);

#### Quem?

*“Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º [da LADA]”;*

#### Como?

O PCN deve:

- Fixar objetivos específicos;
- Estabelecer medidas e ações a concretizar;
- Definir um cronograma de execução.

## b) JUSTIFICAÇÃO

O passo seguinte será a elaboração e implementação de um programa de cumprimento normativo. No desenho do programa, importará considerar, entre outros, os seguintes eixos de atuação:

### A) – Capacitação

- Realização de ações de informação e sensibilização  
(público-alvo: dirigentes e trabalhadores em funções públicas)
- Realização de ações de formação (de curta duração)  
(público-alvo: quadros com especiais responsabilidades na implementação da lei)

### B) – Manual de procedimentos

A organização deve possuir um manual de procedimentos:

- Para a transparência passiva: com toda a tramitação dos pedidos de acesso, incluindo a intervenção do RAI;
- Para a transparência ativa: com a identificação da informação a disponibilizar e a definição de responsabilidades internas.

### C) – Comunicação

Elaboração de um plano de comunicação interna:

- Por exemplo: *newsletter*

(para assegurar o contacto regular com dirigentes e trabalhadores e a disponibilização de informação útil: alterações legislativas, publicações, boas práticas, pareceres da CADA, etc.).

#### **# 4 – Avaliação**

##### **a) AÇÃO**

O que fazer?

Elaboração de relatório de avaliação;

Quem?

*“Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º [da LADA]”;*

Como?

Pretende-se avaliar a execução e resultados do PCN. No final, devem ser apresentadas recomendações (a considerar na elaboração e discussão do II Programa).

##### **b) JUSTIFICAÇÃO**

No final de cada ciclo, será importante avaliar a implementação e resultados de cada programa, para poder corrigir a direção, definir novos objetivos e adotar outras medidas.

#### **(B) – Outras medidas**

#### **# 5 – Conflitos de interesses. Sensibilização e formação**

##### **JUSTIFICAÇÃO**

A gestão transparente dos conflitos de interesses é um pilar incontornável da ética pública.

Em termos normativos, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e a Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos, impõem obrigações claras em matéria de declaração e controlo de interesses.

No entanto, a prática ainda revela resistências, equívocos, omissões e lacunas, muitas vezes por falta de clareza e de conhecimento sobre o que constitui um verdadeiro conflito, ou por ausência de mecanismos eficazes de verificação e de escrutínio.

Para desenvolver uma cultura de transparência, é necessário não apenas declarar, mas conhecer e tornar acessíveis os potenciais conflitos, sobretudo em cargos de direção superior ou em áreas de risco (contratação pública, ambiente, licenciamento, inspeção, fiscalização).

A publicação atempada e organizada das declarações de interesses de agentes políticos e públicos em plataformas digitais públicas é uma boa prática já adotada por países como a Estónia ou a Lituânia, com claros ganhos de confiança institucional.

É igualmente essencial reforçar a formação ética e a literacia interna sobre conflitos de interesses, clarificando que estes não são sinónimo de corrupção, mas situações que exigem uma gestão prudente, preventiva e documentada.

## **# 6 – Transparência na contratação pública**

### **JUSTIFICAÇÃO**

A transparência na contratação pública é um dos instrumentos mais poderosos para prevenir o fenómeno corruptivo, aumentar a eficiência dos gastos públicos e melhorar respostas, recursos e resultados dos serviços públicos.

A contratação pública é um eixo central da despesa pública em Portugal, com impacto direto na economia e no funcionamento da Administração Pública e uma

das áreas mais críticas e sensíveis da gestão pública. Ela representa cerca de 19 mil milhões de euros de contratos públicos adjudicados em 2024, representando cerca de 7% do PIB nacional.

É também uma área particularmente vulnerável ao risco de opacidade e captura de interesses.

Apesar da existência do Portal BASE e de obrigações legais de publicitação de contratos<sup>1</sup>, subsistem desafios em termos de qualidade da informação, tempestividade da publicação e inteligibilidade dos dados.

Muitos contratos são publicados com erros, sem peças essenciais (anexos, fundamentos de escolha do procedimento, etc.), ou com linguagem excessivamente técnica que dificulta o escrutínio público.

Recomenda-se, por isso:

- a) Assegurar a disponibilização de toda a informação relevante para o escrutínio da contratação pública no sítio na *Internet* da entidade (para além da publicitação no Portal Base);
- b) Normalizar a publicação dos contratos e as suas peças contratuais (caderno de encargos, anexos, propostas), se possível em modelos informáticos predefinidos e condicionais, cuja falta de preenchimento e de *upload* obrigatórios impedem a prossecução do procedimento contratual;
- c) A elaboração de um plano estratégico e a implementação de medidas de mitigação de riscos (e publicitar tais medidas);
- d) Promover Pactos de Integridade (IP) nas entidades públicas (acordos entre uma autoridade pública, os fornecedores privados e a sociedade civil, que assegura os mais elevados níveis de transparência e participação em processo de contratação pública).

## # 7 – Reforço da divulgação ativa

### JUSTIFICAÇÃO

A transparência não deve depender apenas do pedido do cidadão, mas deve assumir uma lógica de divulgação proativa (ou ativa), em que a Administração

---

<sup>1</sup> Cf. artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos.

antecipa as necessidades de informação e disponibiliza de forma clara, completa e atualizada os dados essenciais da sua atividade.

Esta obrigação está consagrada na LADA e no RGPC, mas continua a ser aplicada de forma desigual entre entidades, muitas vezes com foco na mera disponibilização documental, sem preocupações de acessibilidade, relevância ou formato aberto.

Recomenda-se uma redefinição estratégica da divulgação ativa, incluindo:

- a) Incorporar no plano de atividades a dimensão da gestão da transparência e integridade por cada entidade; incorporar avaliações de transparência, integridade e prestação de contas no relatório anual de atividades das entidades, tanto quanto possível, com infografias, linguagem simples e medidas e dados de impacto;
- b) Assegurar o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, o uso, a interoperabilidade, a compreensibilidade, a qualidade, a tempestividade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização (n.º 3 do artigo 2.º da LADA e n.º 2 do artigo 12.º do RGPC);
- c) Assegurar que a informação é disponibilizada em formato aberto e em termos que permitam a leitura por máquina (n.º 3 do artigo 10.º da LADA e n.º 4 do artigo 12.º do RGPC);
- d) Auscultar regularmente os cidadãos sobre a informação a disponibilizar (tipo de informação, formato, compreensibilidade);
- e) Desenvolver canais de comunicação que permitam não só consultar informação, mas também compreendê-la e interagir com ela (através de IA generativa) — por exemplo, através de interfaces participativas (ex.: chats), ou de serviços de “linguagem clara”, “tradução cidadã”, entre outros.

## IV – Testemunhos

### (A) – Agência para a Modernização Administrativa (AMA)

#### A Experiência Transformadora da RNAA na Consolidação da Administração Aberta

A Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) emergiu como resposta às necessidades de modernização, transparência e participação cívica na gestão pública em Portugal. Inserida no contexto da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), a RNAA tem vindo a funcionar como um espaço de cocriação e colaboração entre entidades públicas e representantes da sociedade civil, com o objetivo de redesenhar a relação entre o Estado e os cidadãos.

Desde a sua criação, a RNAA integrou diversos atores que, conjuntamente, impulsionam compromissos estratégicos na promoção de uma administração aberta. Ao reunir entidades públicas e parceiros da sociedade civil, a rede configura-se como um mecanismo que articula diferentes saberes e competências. Essa composição permite à RNAA construir, de forma participativa, os Planos de Ação Nacional de Administração Aberta que, neste momento, se desdobram em três ciclos: o I (2018–2020), o II (2021–2023) e o III (2024–2027).

A experiência acumulada pela RNAA demonstra que a implementação dos compromissos de governo aberto tem efeitos profundos na melhoria dos serviços públicos e na aproximação entre instituições e cidadãos. A rede tem participado ativamente da definição e execução de medidas que visam aumentar a transparência, o acesso à informação e a responsabilização dos órgãos públicos – pilares fundamentais da OGP. Iniciativas como a *Open Gov Week* promovem o debate e a difusão de boas práticas, evidenciando que a transformação digital e a participação ativa são vitais para a modernização da administração pública.

Os processos de mudança exigidos pela administração aberta, embora complexos, têm sido encarados pela RNAA com espírito inovador e colaborativo. Ao superar desafios ligados à tradicional complexidade administrativa e à resistência a

mudanças, a Rede fortalece a confiança dos cidadãos e democratiza o acesso às informações governamentais. Esse trabalho pioneiro é essencial não apenas para a consolidação de uma cultura de transparência em Portugal, como também para inspirar modelos de gestão pública que priorizem a integridade, a *accountability* e a participação cívica.

O testemunho da RNAA é, acima de tudo, a prova de que a integração entre o setor público e a sociedade civil pode transformar a forma como o Estado interage com os cidadãos. A dedicação dos atores envolvidos na elaboração e na implementação dos Planos de Ação mostra que é possível construir uma administração mais aberta, responsável e inclusiva. Essa experiência, que se alicerça nos valores da transparência e do uso estratégico das TIC, serve de referência e inspiração para futuras iniciativas – num país onde o compromisso com o governo aberto é cada vez mais indispensável para o fortalecimento da democracia.

Entidade envolvidas:

- Agência para a Modernização Administrativa;
- Associação Nacional de Jovens Empresários;
- Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Autoridade Tributária;
- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos;
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
- Ministério da Juventude e da Modernização;
- Plataforma de Associações da Sociedade Civil;
- Provedor de Justiça;
- Transparência e Integridade.

## **(B) – Câmara Municipal de Lisboa**

### **Transparência e Acesso à Informação Administrativa na Câmara Municipal de Lisboa**

Enquadrada nas Grandes Opções do Plano (2022-2026) para a Cidade, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) definiu a sua Estratégia da Transparência e Prevenção da Corrupção (ETPC)<sup>2</sup>, reforçando as estruturas e mecanismos necessários para a sua operacionalização, nomeadamente através da criação em 5 de abril de 2023, do Departamento de Transparência e Prevenção da Corrupção, que integra duas Divisões: a Divisão de Prevenção e Controlo e a Divisão de Transparência Administrativa e Prestação de Contas (DTAPC). Entre as várias competências atribuídas a este Departamento, realçam-se aqui aquelas que incidem sobre a prestação de contas, a simplificação administrativa, a divulgação ativa da informação e a designação do/a Responsável pelo Acesso à Informação.

A necessidade de reforçar a aplicação na CML da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA - Lei n.º 26/2016) encontrou eco numa das 51 medidas que sustentam a ETPC - Medida 6.1 «Melhorar o acesso à informação administrativa» - e ganhou corpo com o Projeto Otimização do Acesso a Documentos e Informação Administrativa da CML.

Iniciado no último trimestre de 2023, este Projeto centrou-se na gestão dos pedidos de acesso recebidos (disponibilização passiva), tendo sido estruturado em sete etapas principais: 0 - Preparação do projeto; 1 - Constituição da Equipa; 2 - Diagnóstico dos procedimentos internos de gestão dos pedidos de acesso a documentos e informação administrativa da CML (LADA); 3 - Proposta de modelo integrado para gestão dos pedidos de acesso a documentos e informação administrativa da CML; 4 - Implementação do modelo integrado de gestão de pedidos de acesso a documentos e informação administrativa; 5 - Plano de melhoria; 6 - Responsável pelo Acesso à Informação (RAI).

---

<sup>2</sup> Disponível em:

<https://transparencia.lisboa.pt/fileadmin/transparencia/estrategia/marcos/ETPC.pdf>

Com a coordenação atribuída à DTAPC, a equipa de projeto foi organizada em dois Grupos de Trabalho (GT): GT Nuclear, constituído pelos/as interlocutores/as das principais unidades orgânicas recetoras/instrutoras de pedidos de acesso no âmbito da LADA e de duas unidades orgânicas com menor fluxo de pedidos; e GT Alargado, formado pelos/as interlocutores/as das restantes unidades orgânicas. No seu conjunto, a equipa de projeto contou com um total de 53 elementos.

No âmbito da proposta de melhoria dos procedimentos de pedidos de acesso à informação administrativa (Etapa 3), foi sinalizada a necessidade da CML considerar um conjunto de critérios gerais, com vista a assegurar o cumprimento dos princípios estabelecidos pela LADA: cumprimento legal; transparência; qualidade na entrega dos documentos administrativos; tratamento, disponibilidade e boa informação ao/à requerente; boa execução interna dos procedimentos definidos; rapidez na execução (10 dias); desmaterialização do documento administrativo e do processamento interno, boa utilização das plataformas disponíveis; rastreabilidade dos pedidos; e taxas definidas e cobradas pela CML. Estes critérios promovem a transparência e a eficiência, mas também garantem que o direito de acesso à informação pública seja plenamente exercido pelos/as cidadãos/ãs.

Tendo em atenção o disposto no artigo 10.º da LADA, foi realçada a importância de se atender à atualização de dados e informação publicados no sítio *web* institucional, bem como ao procedimento para formulação de pedidos de acesso e reutilização da informação e documentos abrangidos por esta lei. É esta preocupação com a disponibilização ativa da informação administrativa que, aliás, suportou e continua a impulsionar o trabalho colaborativo interno e o desenvolvimento do Portal da Transparência do Município de Lisboa (<https://transparencia.lisboa.pt/>).

Em julho de 2024, iniciou-se o processo de implementação do modelo otimizado. As dificuldades encontradas na definição do sistema de monitorização dos pedidos de acesso, aliadas à decisão de se antecipar a etapa 6, obrigaram a alterar o cronograma inicialmente traçado para o projeto. Efetivamente, a designação da RAI do Município de Lisboa ocorreu em 26 de setembro de 2024 (Despacho n.º 140/P/2024), associando-se simbolicamente este ato à celebração do Dia Internacional do Acesso Universal à Informação.

Importa ainda destacar que a necessidade de revisão do planeamento do projeto acabou por se transformar numa oportunidade de reflexão sobre a consolidação e melhoria do próprio modelo otimizado de acesso a documentos e informação administrativa, determinando a (re)definição e autonomização conceptual de uma

nova fase para este projeto (Fase II), centrada agora na avaliação da implementação da LADA no Município de Lisboa.

Por fim, a adesão de Lisboa à Parceria para a Administração Aberta / *Open Government Partnership* - OGP Local, em abril de 2024, trouxe a possibilidade de enquadrar a Fase II do projeto no I Plano de Ação<sup>3</sup>, dando origem ao Compromisso 1 «Avaliação da implementação e efeitos da Lei de acesso aos documentos administrativos no Município de Lisboa». O Compromisso 1 figura entre as iniciativas inovadoras e ambiciosas que foram sinalizadas pela OGP pelo seu potencial contributo para o fortalecimento da administração aberta na área prioritária do acesso à informação, integrando o *Open Gov Challenge 2025*.

CEEA

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://transparencia.lisboa.pt/relacao-com-a-sociedade/administracao-aberta/plano-de-acao>

## V – Referências

### 1 – PRINCIPAIS FONTES NORMATIVAS TRANSNACIONAIS

Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Organização das Nações Unidas, 2003).

Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Organização das Nações Unidas, 1998).

Convenção sobre Acesso a Documentos Oficiais (Conselho da Europa, 2009).

Convenção de Direito Civil sobre Corrupção (Conselho da Europa, 1999).

Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (Conselho da Europa, 1999).

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, na versão que resultou da assinatura do Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007).

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (União Europeia, 2000).

### 2 – PRINCIPAIS FONTES NORMATIVAS INTERNAS

*Constituição da República Portuguesa*, 1976.

*Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro*, que aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública.

*Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro*, que aprova o Código dos Contratos Públicos.

*Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto*, que aprova a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Atividade Económica dos Setores Privado, Público e Cooperativo.

*Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro*, que aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

*Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro*, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

*Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro*, que aprova o novo Regime Jurídico do Setor Público Empresarial.

*Lei n.º 2/2014, de 6 de agosto*, que aprova o Regime do Segredo de Estado.

*Lei n.º 35/2014, de 20 de junho*, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

*Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro*, que aprova o novo Código do Procedimento Administrativo.

*Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro*, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental.

*Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto*, que aprova o Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos.

*Lei n.º 52/2019, de 31 de julho*, que aprova o Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.

*Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro*, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção.

*Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro*, que estabelece o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações.

### 3 – SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS

Alberto Augusto OLIVEIRA; Sérgio PRATAS, coords., *A Administração Aberta em Portugal: Que Futuro?*, Coimbra: Almedina, 2024.

Ana Flávia MESSA, *Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública*, Coimbra: Almedina, 2019.

Andreas GALSTER, *Transparency and Open Government*, Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2018.

António João MAIA; Rute de Carvalho SERRA, *Fraude e Corrupção na Administração Pública – Em 50 Anos da Democracia*, Coimbra: Almedina, 2025.

Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO; Eurico Bitencourt NETO, coords., *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo. Um Diálogo Luso-Brasileiro*, Coimbra: Almedina, 2023.

Cory CONTINI, *Responsible Public Administration: Accountability, Responsibility and Transparency in Public Administration*, Munich: GRIN Verlag, 2013.

Dacian C. DRAGOS; Polonca KOVAC; Albert T. MARSEILLE, eds., *The Laws of Transparency in Action: A European Perspective*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.

Débora Melo FERNANDES, «O Princípio da Transparência Administrativa: Mito ou Realidade?», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 75, Jan.-Jul. 2016, pp. 425-457.

Geert HOFSTEDE, *Culturas e Organizações. Compreender a Nossa Programação Mental*, trad. António Fidalgo, Lisboa: Edições Sílabo, 2003.

Hermann-Josef BLANKE; Ricardo PERLINGEIRO, eds., *The Right of Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Switzerland: Springer, 2018.

James L. PERRY; Robert K. CHRISTENSEN, eds., *Handbook of Public Administration*, 3<sup>rd</sup> ed., S. Francisco: Wiley, 2015.

Jens FORSSBAECK; Lars OXELHEIM, eds., *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

Luís de SOUSA; Susana COROADO, coords., *Ética e Integridade na Política*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022.

Nuno Cunha ROLO, *Manual de Administração e Governação Pública*, Vol. II, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.

Paulo BRAGA; Sérgio PRATAS, coords., *O Acesso à Informação Autárquica. Manual de Apoio*, Coimbra: Almedina, 2024.

Sérgio PRATAS, *A (Nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina, 2020.

Sérgio PRATAS, *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*, Lisboa: INA Editora, 2013.

Tiago Fidalgo de FREITAS; Pedro Delgado ALVES, coords., *O Acesso à Informação Administrativa*, Coimbra: Almedina, 2021.

#### 4 – OUTROS RECURSOS RECOMENDADOS

EUROPEAN UNION, *Access to Information*, s.d. [consult. 20 fev. 2025], Disponível em: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/access-information\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/access-information_en)

INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *The Benefits of Transparency: Why Being More Open is Good for Government*, United Kingdom: Institute for Government, 2024.

OCDE, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Paris: OECD Publishing, 2011.

OCDE, *Compendium of Good Practices on the Publication and Reuse of Open Data for Anti-Corruption across G20 Countries*, Paris: OECD Publishing, 2017.

OCDE, *Recommendation of the Council on Open Government*, 14 December 2017 [consult. 12 mar. 2025], Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

OCDE, *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Paris: OECD Publishing, 2017.

OPEN DATA CHARTER, *International Open Data Charter*, September 2015 [consult. 12 mar. 2025], Disponível em: <https://opendatacharter.net/principles/>.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Open Government Declaration*, 2011 [consult. 12 mar. 2025], Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Compendium of Good Practices on Anti-Corruption for OGP Action Plans*, Berlin: Transparency International, 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption*, Berlin: Transparency International, 2017.

UNCAC COALITION, *Access to Information*, s.d. [consult. 20 fev. 2025], Disponível em: <https://uncaccoalition.org/learn-more/access-to-information/>

UNODC, «Module 4: Public Sector Corruption», in UNODC, *Module Series on Anti-Corruption*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019.

UNODC, «Module 6: Detecting and Investigating Corruption», in UNODC, *Module Series on Anti-Corruption*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019.

UNODC, *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2009.

WORLD BANK, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, Vols. I e II, Washington D.C.: World Bank Group, 2020.

## ANEXO

A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos. Uma flor na lapela da democracia?

(em Alberto Augusto Oliveira e Sérgio Pratas, coords., *A Administração Aberta em Portugal: Que futuro?*, Coimbra: Almedina, 2024)

“(…)

### 3. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

(…)

#### 3.4 – Critérios e questões de avaliação

(…)

*Para testar a teoria da mudança foram formuladas algumas questões de avaliação (agrupadas por critério):*

#### *EFETIVIDADE<sup>4</sup>*

*1 – A intervenção produziu os efeitos imediatos esperados?*

*2 – Verificaram-se fatores externos que influenciaram (positiva ou negativamente) a implementação da intervenção?*

#### *EFICÁCIA*

*3 – A intervenção alcançou os seus objetivos específicos?*

*4 – Verificaram-se fatores externos que influenciaram (positiva ou negativamente) o alcance dos resultados?*

*5 – Ocorreram efeitos imprevistos (positivos ou negativos)?*

---

<sup>4</sup> Para avaliar a efetividade da LADA, ou seja, perceber se a lei está a ser cumprida pelos seus destinatários, foi adotada, com adaptações, parte da metodologia proposta pelo Centre for Law and Democracy: “Right to Information Implementation Assessment: Comprehensive Methodology” (disponível em <https://www.law-democracy.org/live/>).

## *IMPACTO*

6 – *Qual a relevância da LADA para o escrutínio da atividade administrativa?*

## *RELEVÂNCIA*

7 – *Em que medida os efeitos da intervenção dão resposta às necessidades dos beneficiários?*

8 – *Houve mudanças de contexto que justifiquem alterações no desenho da intervenção?*

## *COERÊNCIA*

9 – *A intervenção está alinhada com outras intervenções do Estado no mesmo domínio (coerência interna)?*

10 – *A intervenção está alinhada com padrões internacionais (coerência externa)?*

### **3.5 – Técnicas mobilizadas**

*Para resposta às questões de avaliação foram mobilizadas as seguintes técnicas de recolha de informação: análise documental, entrevistas semi-diretivas, focus group com RAI e um inquérito por questionário. Tais técnicas foram utilizadas tendo por base:*

*- O cronograma de avaliação (e recursos disponíveis);*

*- A estratégia de resposta às questões de avaliação;*

*- O princípio da triangulação (...).*

*(...)*”.

CEEA

