



COMO DESENVOLVER UMA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

2025

FICHA TÉCNICA

Título

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

Autores

Sérgio Pratas, Eduardo Figueiredo e Nuno Cunha Rolo

no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Comunidade de Especialistas Anticorrupção (CEA) constituída por: Ana Carla Almeida, Catarina Pardal Monteiro, Diogo Santana Lopes, Eduardo Figueiredo, Isabel Namora, Hugo Tavares, Jeanine Rausch (Diretora Executiva da TI PT), Joana Freitas, Luís de Carvalho, Luís de Sousa, Margarida Mano (Presidente da TI PT), Mário Tavares da Silva, Nuno Cunha Rolo, Pedro Teixeira, Sérgio Pratas, Susana Coroado, Teresa Violante.

Editor

TI Portugal/MENAC

Data

Setembro de 2025

Recomendações da CEA – TI Portugal/MENAC

Como desenvolver uma cultura de transparência na Administração Pública?

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).

ÍNDICE

<u>SIGLAS</u>	5
<u>I - INTRODUÇÃO</u>	6
<u>II - ESTRATÉGIA METODOLÓGICA</u>	8
<u>III - RECOMENDAÇÕES</u>	12
<u>IV - TESTEMUNHOS</u>	21
<u>V - REFERÊNCIAS</u>	27
<u>ANEXO 1</u>	33
<u>ANEXO 2</u>	37

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 apresenta, de forma fundamentada, um conjunto de recomendações com vista a desenvolver e aprofundar uma cultura de transparência na Administração Pública portuguesa.

Mais concretamente, constituem objetivos deste trabalho contribuir para a consagração plena do paradigma da divulgação ativa, qualidade e acessibilidade da informação; promover o conhecimento, prestação de contas e integridade da ação pública e dos agentes políticos e públicos; sensibilizar trabalhadores que exercem funções públicas e demais cidadãos para o conhecimento da legislação, e demais regulação, e exercício dos seus direitos e deveres, em especial os de acesso à informação; e, conseqüentemente, fomentar e zelar pelo escrutínio, participação e confiança de todos no que respeita ao exercício da ação pública e atividade da Administração Pública.

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. É, assim, inadiável consolidar uma cultura organizacional que vá além da mera conformidade legal e atuação passiva, 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.

Acima de tudo, é essencial 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 denunciantes 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, política e administrativamente, compreendida de forma passiva, reativa, como resultado de uma 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 ética e cívica 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, preeminentemente, poder, é, antes, 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.

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).

Maior desenvolvimento: ANEXO 1.

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?

Cada entidade deverá estabelecer uma estratégia metodológica adequada à organização e circunstâncias.

Para o efeito, poderá consultar-se o estudo “A LADA. Uma flor na lapela da democracia?” (em Alberto Augusto Oliveira; Sérgio Pratas, 2024) (ver ANEXO 2).

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. Identificam-se, de seguida, três possíveis 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:

a) Para a transparência passiva: com toda a tramitação dos pedidos de acesso, incluindo a intervenção do RAI;

b) 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.

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 contratos¹, 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.

¹ Cf. artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos.

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 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)²

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.

² Atual Agência para a Reforma Tecnológica do Estado (ARTE).

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)³, 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.

³ Disponível em:

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

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).

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 Ação⁴, 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.

⁴ 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*, 3rd 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.^a 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

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 1

O RESPONSÁVEL PELO ACESSO À INFORMAÇÃO (RAI)⁵

Dever de designar

1 – Quais as entidades que devem designar um Responsável pelo Acesso à Informação (RAI)?

Esse dever impende apenas sobre os órgãos e entidades referidos no n.º 1 do artigo 4.º da LADA:

“a) Órgãos de soberania e os órgãos do Estado e das regiões autónomas que integrem a Administração Pública;

b) Demais órgãos do Estado e das regiões autónomas, na medida em que exerçam funções materialmente administrativas;

c) Órgãos dos institutos públicos, das entidades administrativas independentes e das associações e fundações públicas;

d) Órgãos das empresas públicas;

e) Órgãos das autarquias locais, das entidades intermunicipais e de quaisquer outras associações e federações públicas locais;

f) Órgãos das empresas regionais, municipais, intermunicipais ou metropolitanas, bem como de quaisquer outras empresas locais ou serviços municipalizados públicos;

g) Associações ou fundações de direito privado nas quais os órgãos e entidades previstas no presente número exerçam poderes de controlo de gestão ou designem, direta ou indiretamente, a maioria dos titulares do órgão de administração, de direção ou de fiscalização;

⁵ Fonte: Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) (www.cada.pt).

h) Outras entidades responsáveis pela gestão de arquivos com caráter público;

i) Outras entidades no exercício de funções materialmente administrativas ou de poderes públicos, nomeadamente as que são titulares de concessões ou de delegações de serviços públicos”.

(ver artigo 9.º da LADA).

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 248/2025

2 – Basta a designação de um RAI por cada município, ou há necessidade de se indicar um responsável pelo acesso para cada um dos seus órgãos (câmara municipal e assembleia municipal)?

De acordo com a LADA, deve ser designado um RAI por cada município.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 248/2025

3 – As unidades orgânicas dos estabelecimentos de ensino superior (como é o caso das faculdades e estabelecimentos equiparados) devem designar autonomamente o respetivo RAI?

Sim. Sempre que tais unidades orgânicas sejam pessoas coletivas dotadas de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, devem designar o respetivo RAI.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 65/2020

Seleção do RAI

4 – A LADA define quais as competências que o RAI deve reunir?

Não. A LADA não determina quais as competências específicas que o RAI deve possuir (o perfil do RAI).

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 214/2025

5 – Pode ser designado um mesmo RAI para várias entidades?

Sim. A LADA não veda a designação de um mesmo RAI para e por diferentes entidades, por exemplo, diferentes instituições de ensino superior da mesma universidade.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 65/2020

6 – É necessário que a designação do RAI recaia sobre um dos trabalhadores da entidade?

Não. A LADA não obriga a que o RAI seja um dos trabalhadores da entidade.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 214/2025

Publicitação

7 – É necessário publicitar a designação do RAI?

Sim. A LADA consagra o dever de publicitação da identidade do RAI.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 214/2025

8 – Onde publicitar a designação do RAI?

No sítio institucional na Internet da entidade, de forma visível e acessível.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 214/2025

9 – Posso saber quais as entidades que já designaram o respetivo RAI?

Sim. Essa informação está disponível no sítio na Internet da CADA.

O papel (e competências) do RAI

10 – É ao RAI que compete analisar e decidir os pedidos de acesso?

Não. A LADA não atribuiu ao RAI competência para decidir os pedidos de acesso a documentos administrativos. Essa será, em princípio, uma competência dos vários órgãos da pessoa coletiva.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 248/2025

11 – Quais as competências do RAI?

As competências do RAI são, essencialmente:

(1) “organizar e promover as obrigações de divulgação ativa de informação”;

(2) “acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso e reutilização”;
e

(3) “estabelecer a articulação necessária ao exercício das competências da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos”.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 248/2025

12 – O RAI pode solicitar a emissão de pareceres à CADA?

Sim. Perante um concreto pedido de acesso, se existirem dúvidas, o RAI pode solicitar a emissão de parecer da CADA.

Maior aprofundamento: Parecer da CADA n.º 248/2025

ANEXO 2

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):

- **EFETIVIDADE⁶**

- 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)?*

⁶ 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 (...).*

(...)”.

