

JOSÉ RENATO GONÇALVES  
ASSISTENTE DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
MEMBRO DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

# ACESSO À INFORMAÇÃO

## DAS ENTIDADES PÚBLICAS



ALMEDINA

*TÍTULO:* ACESSO À INFORMAÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS

*AUTOR:* JOSÉ RENATO GONÇALVES

*EDITOR:* LIVRARIA ALMEDINA - COIMBRA  
www.almedina.net

*DISTRIBUIDORES:* LIVRARIA ALMEDINA  
ARCO DE ALMEDINA, 15  
TELEF, 239 851900  
FAX 239 851901  
www.almedina.net  
3004-509 COIMBRA - PORTUGAL

LIVRARIA ALMEDINA - PORTO  
RUA DE CEUTA, 79  
TELEF, 22 2059773  
FAX 22 2039497  
4050-191 PORTO - PORTUGAL

EDIÇÕES GLOBO, LDA,  
RUA S. FILIPE NERY, 37-A (AO RATO)  
TELEF, 21 3857619  
FAX 21 3844661  
1250-225 LISBOA - PORTUGAL

LIVRARIA ALMEDINA  
ATRIUM SALDANHA  
LOJA 31  
PRAÇA DUQUE DE SALDANHA, 1  
TELEF, 21 3712690  
atrium@almedina.net  
1050-094 LISBOA

LIVRARIA ALMEDINA/BRAGA  
CAMPUS DE GUALTAR  
UNIVERSIDADE DO MINHO  
TELEF, 253 678822  
braga@almedina.net  
4700-320 BRAGA

*EXECUÇÃO GRÁFICA:* CLÁUDIA MAIROS  
Email: claudia\_mairos@yahoo.com

*IMPRESSÃO* G.C. - GRÁFICA DE COIMBRA, LDA,  
PALHEIRA - ASSAFRAGE  
3001-453 COIMBRA  
Email: producao@graficadecoimbra.pt

*DATA* OUTUBRO, 2002

*DEPÓSITO LEGAL:* 187690/02

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

envolvimento de vários aspectos dos problemas envolvidos no acesso e consolidação das posições para publicar o texto como se encontra (já antes apresentados) por serem a lume sobre o tema e por se merece um debate mais intenso do modo, se contribuir em alguma

monômica do direito de acesso à informação com outros direitos (especialmente a sua aceitação noutros ordenamentos do acesso e o quadro das suas regras, são analisados problemas relacionados com a preservação da intimidade e a além de uma alusão às implicações deste tipo de dados. Segue-se a comunicação de documentos quando se trata de assuntos industriais ou sobre a vida pessoal das pessoas de exercício do direito de acesso à informação da CADA, entidade independente da LADA. Quanto às alterações introduzidas pelos requerentes e ao problema da mera remissão.

Com brevidade o novo regime de acesso à informação do Parlamento Europeu, do Conselho e do Conselho (CE) n.º 1049/2001, de 30 de Maio do Conselho, aplicável a partir de

2003, com as alterações nela introduzidas directamente relacionados com os direitos de acesso à informação dos cidadãos na posse de entidades que

## I

### ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA – DIVERSIDADE DE REGIMES

#### 1. Enquadramento

A transição do liberalismo para o intervencionismo, a assunção de novas funções em áreas como o desenvolvimento, a justiça social e a cultura, a influência de novas ideologias, entre outras razões, levaram à dilatação contínua do Estado desde o século XIX e ao surgimento de novas entidades públicas, incluindo institutos, associações e empresas.

Um Estado-Providência que (quase) tudo pretendeu oferecer não prescindiu de uma Administração apta a “conformar” uma nova sociedade, desejada “mais justa”. São traços simplistas e muito redutores de uma evolução complexa, desigual, nada linear, mas que ilustram o seu sentido fundamental<sup>1</sup>.

O acréscimo das funções públicas conduziu a uma estrutura administrativa “essencialmente burocrática, autoritária, centralizada, fechada e caracterizada de secretismo”<sup>2</sup>, fazendo sentir a necessidade dos cidadãos parti-

<sup>1</sup> Sobre essa evolução, cfr., por exemplo, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. 1, 4.ª ed., Coimbra, 1992, pp. 124 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 2.ª ed., Coimbra, 1994, pp. 73 e ss.; VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, pp. 23 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 176/92, de 7 de Maio.

ciparem no exercício daquelas funções e no seu controlo de modo a obter-se uma prestação de bens e serviços de qualidade, com eficiência e eficácia<sup>3</sup>.

A democracia consolidou princípios introduzidos pela revolução liberal – entre os quais o da separação entre a administração e a justiça – e estendeu e diversificou o sistema de garantias dos particulares contra os actos públicos.

A Administração passou a prosseguir o interesse público com respeito pelos direitos e interesses protegidos dos cidadãos, actuando de acordo com os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. Nos termos constitucionais, a Administração Pública deve ser estruturada hoje de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços às populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão (arts. 266.º e 267.º)<sup>4</sup>.

Seguindo a linha de abertura acolhida nas versões anteriores da Constituição vigente, o legislador, com a revisão constitucional de 1989, estabeleceu o direito de “acesso aos arquivos e registos administrativos” (art. 268.º/2), regulado depois na Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alterada pelas Leis n.º 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho.

---

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, estabeleceu um sistema de qualidade nos serviços públicos e o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, contém os princípios gerais de actuação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública face ao cidadão.

<sup>4</sup> Sobre os princípios constitucionais relativos à organização da Administração Pública, cfr. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Os princípios constitucionais da Administração Pública”, in *Estudos sobre a Constituição*, III, Lisboa, 1979, pp. 661 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, cit., pp. 725 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, pp. 81-237 e 423-455. Os arts. 48.º e ss. da Constituição enunciam também formas de participação na vida pública, incluindo os direitos de sufrágio e dos cidadãos serem esclarecidos sobre os actos das entidades públicas. Uma das vias de “participação” encontra-se na “acção popular”, com diversas modalidades, defendida pelo movimento de acesso à justiça e destinada à defesa de interesses como a preservação do meio ambiente, da qualidade de vida e do património cultural (art. 52.º/3 da Constituição e Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto). Para este meio processual poder ser actuado eficazmente, os seus autores devem ter acesso à informação a tanto necessária.

no seu controlo de modo a obter qualidade, com eficiência e eficácia

os introduzidos pela revolução livre a administração e a justiça – e garantias dos particulares contra os

o interesse público com respeito dos cidadãos, actuando de acordo com a proporcionalidade, da justiça, da legalidade constitucional, a Administração deve evitar a burocratização, a fim de assegurar a participação dos cidadãos.<sup>4</sup>

Alhada nas versões anteriores da Constituição, a revisão constitucional de 1976, “Os princípios constitucionais da Administração” (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, Lei de Acesso à Informação (LADA), alterada pelas Leis n.º 26/94, de 19 de Julho.

o, estabeleceu um sistema de qualidade de serviço, de 22 de Abril, contém os princípios de organização e organismos da Administração

tivos à organização da Administração Pública, “Os princípios constitucionais da Administração”, III, Lisboa, 1979, pp. 661 e ss.; *Administrativo*, I, cit., pp. 725 e ss.; *Administrativo*, I, pp. 81-237 e 423-455. Em formas de participação na vida pública serem esclarecidos sobre os actos das autoridades” encontra-se na “acção popular”, com o direito de acesso à justiça e destinada à defesa do interesse, da qualidade de vida e do património público (Lei n.º 104-A/97, de 13 de Setembro). Para este meio os autores devem ter acesso à informação

Optou-se assim claramente por uma mudança de atitudes e de práticas no funcionamento das entidades públicas e na sua relação com os administrados<sup>5</sup>, que passam a poder acompanhar com normalidade o desenvolvimento da actividade administrativa, mesmo quando não disponham de interesse directo, pessoal e legítimo nos procedimentos.

## 2. Constituição e direito à informação administrativa

A Constituição consagra o princípio da liberdade de informação, que integra o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos, discriminações ou censura (art. 37.º/1 e 2). No artigo 48.º/2, prevê o princípio da transparência administrativa segundo o qual todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos sobre os actos das entidades públicas<sup>6</sup>.

Tais preceitos, desenvolvidos no texto constitucional e noutras leis, enquadram-se no Capítulo I (direitos, liberdades e garantias pessoais) do título II (direitos, liberdades e garantias) da parte I (direitos e deveres fundamentais) da Constituição, o que implica que sejam directamente aplicáveis, vinculando todas as entidades, só podendo ser restringidos nos casos expressamente previstos na própria lei fundamental, quando necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses protegidos constitucionalmente. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto, não podendo ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do respectivo conteúdo essencial (art. 18.º).

O artigo 268.º prevê direitos e garantias dos administrados, entre os quais o direito de os cidadãos serem informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam

<sup>5</sup> Sobre a necessidade de uma mudança “da cultura administrativa e de mentalidades” com vista ao objectivo da melhoria do serviço público e sobre os constrangimentos e dificuldades que se deparam, cfr., por exemplo, ISABEL CORTE-REAL, *O Livro da Modernização Administrativa*, Lisboa, 1995, pp. 57-69.

<sup>6</sup> A Lei n.º 104-A/97, de 13 de Setembro, criou um Sistema de Informação para a Transparência dos Actos da Administração Pública (SITAAP) e reforçou os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (n.º 1), e o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas (n.º 2). No n.º 6 do mesmo artigo acrescenta-se que, para efeitos dos n.ºs 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração.

No n.º 1 encontramos o direito de informação procedimental, no n.º 2 o direito de informação não procedimental. Trata-se de duas concretizações distintas do princípio geral de publicidade e transparência da Administração Pública. A doutrina e a jurisprudência consideram que o direito previsto no art. 268.º/2 da Constituição tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, sendo-lhe por isso aplicável o respectivo regime (art. 17.º)<sup>7</sup>.

### 3. Informação procedimental e não-procedimental

Estando em curso quaisquer procedimentos, os particulares directamente interessados têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o seu andamento, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas [art. 61.º/1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo

<sup>7</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, IV, 2.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 139 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª ed., Coimbra, 1998, pp. 380 e ss.; J. M. SÉRVULO CORREIA, "O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa", *Legislação*, 9/10 (1994), pp. 133 e ss.; J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, 2001, pp. 80 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, pp. 429 e ss.; JOÃO CAUPERS, "Os princípios gerais do procedimento e o direito à informação", in *O Código do Procedimento Administrativo*, Oeiras, 1992, pp. 51 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 934 e ss.; entre outros, os Acórdãos n.ºs 176/92, 394/93 e 254/99 do Tribunal Constitucional.



de conhecer as resoluções definitivas), e o direito de acesso aos arquivos do disposto na lei em matéria, à investigação criminal e à 6 do mesmo artigo acrescenta-se um prazo máximo de resposta

informação procedimental, no n.º 1.º do art. 29.º da Lei n.º 6/96. Trata-se de duas concretizações da publicidade e transparência da jurisprudence que o legislador tem natureza análoga aos procedimentos e por isso aplicável o respectivo

### Procedimental

documentos, os particulares directamente informados pela Administração, bem como o direito de acesso a eles sobre eles forem tomadas [art. 29.º do CPA], aprovado pelo

o *Constitucional*, IV, 2.ª ed., Coimbra, 1992, p. 133 e ss.; J. M. SÉRVULO CORREIA, “O direito à informação, 9/10 (1994), pp. 133 e ss.; J. C. VIEIRA DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Oeiras, 1992, pp. 51 e ss.; J. C. VIEIRA DE SOUSA, *Os princípios gerais do procedimento e o acesso à informação*, Oeiras, 1992, pp. 51 e ss.; J. C. VIEIRA DE SOUSA, *Constituição da República Portuguesa* entre outros, os Acórdãos n.ºs 176/92,

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro]⁸.

As informações, a prestar no prazo de 10 dias, “abranchem a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os actos e diligências praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adoptadas e quaisquer outros elementos solicitados” (art. 61.º/2 e 3 do CPA).

Para alguém ter direito à informação sobre o andamento do procedimento é necessário que nele seja “directamente interessado”. Quando uma pessoa não seja interessada, ou não consiga provar “interesse legítimo no conhecimento dos elementos” pretendidos (art. 64.º), não dispõe do direito à informação procedimental.

O direito de informação procedimental, como os demais direitos, tem restrições. O artigo 62.º do CPA afasta do acesso os processos que contenham documentos classificados, ou que revelem segredo comercial ou industrial (n.º 1, na redacção resultante do Decreto-Lei n.º 6/96). Também ficam excluídos os dados pessoais que não sejam públicos “nos termos legais” (n.º 2). A informação procedimental é facultada por meio da consulta gratuita dos processos, ou – com o pagamento das importâncias que forem devidas – por meio de certidão, reprodução ou declaração autenticadas dos documentos a que tenham acesso (n.º 3)¹⁰.

⁸ Por procedimento administrativo entende-se a sucessão ordenada de actos e de formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução e por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo (art. 1.º do CPA).

⁹ O CPA determina quem tem legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou nele intervir (art. 53.º) e considera “interessados” as “pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos actos a praticar no procedimento” (art. 55.º/1).

¹⁰ Cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, “O direito à informação e...”, cit.; JOÃO CAUPERS, “Os princípios gerais do procedimento e o direito à informação”, cit.; J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa* (Lições), Coimbra, 1999; os Código(s) do Procedimento Administrativo anotados/comentados de FREITAS DO AMARAL *et al.*, de M. ESTEVES DE OLIVEIRA *et al.*, e de SANTOS BOTELHO *et al.*; AA VV / Instituto Nacional de Administração, *O Código do Procedimento Administrativo*, Oeiras, 1992, cit.

O artigo 65.º do CPA respeita ao princípio da Administração aberta, reproduzindo o n.º 2 do artigo 268.º da Constituição e remetendo para a lei a regulação da matéria. Conforme referido, o diploma que rege o acesso aos documentos administrativos é a LADA – Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto. O novo direito geral à informação administrativa é atribuído a qualquer pessoa independentemente da invocação de motivo e de decorrer ou não um procedimento administrativo<sup>11</sup>.

Embora se tenha em vista a abertura da Administração Pública, não se pretende tudo submeter a esse fim. A transparência administrativa é uma exigência das sociedades democráticas que não pode implicar um entrave à actuação pública.

Por isso se prevê o diferimento do acesso quando os documentos tenham sido produzidos há menos de um ano e estejam integrados em procedimento administrativo em curso, no qual não tenha sido tomada ainda decisão (art. 7.º/4). Não se visa uma paragem da Administração “para tirar cópias”. O princípio da Administração aberta é subordinado, no sentido de interessar em primeiro lugar a normal actuação da Administração.

Para tornar mais clara a actuação pública, para evitar desconfiças e também para fomentar a fiscalização e a crítica por parte de quem o entender, foi defendido e concretizado o princípio da Administração aberta (*open file*), tornando possível que qualquer pessoa suscite juízos de valor, com base no conhecimento das informações contidas em documentos administrativos, sobre as decisões tomadas (ou não) e sobre as acções prosseguidas (ou não).

Assim se pode contribuir para a avaliação e controlo *a posteriori* de todos esses actos, ao mesmo tempo que decerto se previnem abusos e violações possíveis da legalidade e mérito, aperfeiçoando-se também desta forma as acções públicas.

O princípio da abertura permite a democratização e optimização com normalidade da actuação pública, embora sem a perturbar constantemente.

---

<sup>11</sup> Em geral sobre o acesso aos documentos administrativos, cfr. FERNANDO CONDESSO, *Direito à Informação Administrativa*, Lisboa, 1995; *idem*, “O direito à informação administrativa”, *Legislação*, n.º 17 (Outubro – Dezembro de 1996), pp. 63-100.



princípio da Administração aberta, a Constituição e remetendo para a ferida, o diploma que rege o acesso à LADA – Lei n.º 65/93, de 26 de Setembro de 1993, a acção administrativa é atribuído a invocação de motivo e de decorativo<sup>11</sup>.

ra da Administração Pública, não A transparência administrativa é éticas que não pode implicar um

acesso quando os documentos te- ano e estejam integrados em pro- qual não tenha sido tomada ainda a decisão da Administração “para tirar a Administração aberta é subordinado, no sentido de actuação da Administração.

ública, para evitar desconfianças e a crítica por parte de quem o princípio da Administração aberta qualquer pessoa suscite juízos de formação contidas em documentos (ou não) e sobre as acções

avaliação e controlo *a posteriori* de decerto se previnem abusos e violações, aperfeiçoando-se também desta

democratização e optimização com a abertura sem a perturbar constante-

mentos administrativos, cfr. FERNANDO ALVES, Lisboa, 1995; *idem*, “O direito à informação – Dezembro de 1996”, pp. 63-100.

#### 4. A LADA e o CPA

A LADA é de aplicação geral, independentemente de se encontrar ou não em curso qualquer procedimento (art. 2.º/2) – sem prejuízo de se dever atender, designadamente, ao previsto no art. 7.º/4 (da LADA) quanto ao diferimento do acesso até um ano (enquanto estiver em curso um dado procedimento), talvez para evitar entorses ao normal funcionamento da Administração.

Todavia, não é seguro que o mecanismo de diferimento do acesso até um ano, previsto no art. 7.º/4, seja o mais adequado, ou mesmo necessário, como configurado, para assegurar o “normal” funcionamento da Administração Pública (para quem questione a sua necessidade, põe-se também o problema da sua conformidade constitucional)<sup>12</sup>.

No que respeita às intervenções “no andamento do procedimento administrativo” por pessoas “directamente interessadas”<sup>13</sup>, são aplicáveis as regras do CPA, entre as quais os citados arts. 61.º a 64.º (cfr. art. 2.º/2 da LADA).

Os meios de acesso facultados pelo CPA, e por outros diplomas legais aplicáveis num dado caso, não afastam as estabelecidas em geral na LADA para toda e qualquer pessoa, independentemente de haver ou não interesse no procedimento. O facto de alguém dispor de interesse num procedimento não lhe retira os direitos atribuídos pela LADA, sem prejuízo destes serem, previsivelmente, menos intensos<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Trata-se de solução encontrada pelo ordenamento jurídico francês e adoptada por ordenamentos que o seguiram, como o português, mas não nos ordenamentos anglo-saxónicos, germânico, nórdicos, italiano e comunitário europeu, entre outros, em que a preocupação com a tutela da actuação administrativa sem pressões, longe dos holofotes dos meios de informação (com a ideia de reserva de uma esfera de reflexão em torno da tomada de decisão, um *space to think*), tem igualmente merecido grande atenção. O debate sobre o âmbito desse espaço de reflexão na tomada de decisão foi um dos temas centrais do encontro promovido pelo Governo dos Países Baixos em Haia, em Fevereiro de 2001, com a presença de “representantes” dos quinze Estados-Membros das Comunidades Europeias e das instituições comunitárias, a propósito das “propostas” e “contrapropostas” de regulamento comunitário sobre o acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (vd. *infra*). Cfr. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Transparency in Europe*, Haia, 2001.

<sup>13</sup> Cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, “O direito à informação e...”, cit., p. 137.

<sup>14</sup> Este entendimento não tem sido seguido de forma uniforme nos pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA). Segundo o art. 2.º/2 da

A leitura de alguns dos pedidos de parecer apresentados pelos serviços da Administração Pública à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) permite constatar dificuldades habituais na aplicação destas regras.

Por exemplo, não é raro que a resposta da Administração a um requerimento de acesso a documentos seja fundamentada (e rejeitada) com base em normas procedimentais (CPA), mesmo quando é invocada a LADA. E o inverso também sucede. Isso pode explicar-se, em parte, com algum desconhecimento das novas regras de acesso, denotando dificuldades de distinção entre regimes<sup>15</sup>.

### **5. A LADA e as relações “inter-administrativas” e “intra-administrativas”**

A LADA não é aplicável em princípio nas relações específicas entre pessoas colectivas públicas (relações “inter-administrativas” ou “inter-subjectivas”) e no seu interior (relações “intra-administrativas” ou “inter-orgânicas”). As informações transmitidas, por exemplo, no âmbito das

---

LADA, “o regime de exercício dos cidadãos a serem informados pela Administração sobre o *andamento* dos processos em que sejam directamente interessados e a conhecer as *resoluções* definitivas que sobre eles forem tomadas consta de legislação própria”. O direito de acesso aos documentos administrativos (art. 268.º/2 da Constituição) não fica excluído de aplicação geral a todas as pessoas e situações, incluindo os interessados em quaisquer procedimentos em curso, sem prejuízo das restrições legais (cfr. art. 7.º/4 e 5 da LADA), pelo que não poderão ser recusados ao(s) interessado(s) os meios de acesso previstos na LADA (mesmo que estes sejam menos amplos e “menos intensos”, quanto aos seus efeitos, do que os estabelecidos noutros diplomas). A CADA pronunciou-se em sentido contrário num parecer de Outubro de 2000, embora com três declarações de voto apontando para o entendimento aqui indicado, com invocação de fundamentos de conformidade à Constituição.

<sup>15</sup> Quanto ao desconhecimento desta lei por parte da Administração Pública, terá ficado bem patente com um estudo sobre a execução da LADA onde se indica que “o teor das respostas revela, em muitos casos, nulo ou imperfeito conhecimento da lei”, e que houve dirigentes que devolveram o questionário informando que o dito diploma “não se aplicava nos seus serviços”. Cfr. CADA, *Avaliação da Execução da LADA pela Administração Pública*, Lisboa, 2000, p. 7.

s de parecer apresentados pelos  
missão de Acesso aos Documentos  
atar dificuldades habituais na apli-

resposta da Administração a um  
seja fundamentada (e rejeitada)  
PA), mesmo quando é invocada a  
o pode explicar-se, em parte, com  
ras de acesso, denotando dificul-

**nistrativas”**

ípio nas relações específicas entre  
“inter-administrativas” ou “inter-  
“intra-administrativas” ou “inter-  
las, por exemplo, no âmbito das

rem informados pela Administração sobre  
tamente interessados e a conhecer as re-  
as consta de legislação própria”. O direito  
68.º/2 da Constituição) não fica excluído  
s, incluindo os interessados em quaisquer  
ções legais (cfr. art. 7.º/4 e 5 da LADA),  
ssado(s) os meios de acesso previstos na  
s e “menos intensos”, quanto aos seus  
as). A CADA pronunciou-se em sentido  
bora com três declarações de voto apon-  
invocação de fundamentos de conformi-

por parte da Administração Pública, terá  
ção da LADA onde se indica que “o teor  
imperfeito conhecimento da lei”, e que  
informando que o dito diploma “não se  
valiação da Execução da LADA pela

relações de tutela, de superintendência ou de hierarquia, características do  
Direito Administrativo, não são reguladas pela LADA mas sim pelos  
regimes específicos dessas relações.

Todavia, compete agora à CADA emitir parecer sobre a comuni-  
cação de documentos nominativos entre serviços e organismos da Admi-  
nistração em caso de dúvida sobre a admissibilidade dessa revelação,  
salvo nos casos em que o acesso deva ser autorizado nos termos da Lei n.º  
67/98, de 26 de Outubro – art. 20.º/1/d) (da LADA), introduzido pela Lei  
n.º 94/99, de 16 de Julho.

No plano das relações inter-administrativas (ou inter-subjectivas) e  
intra-administrativas (ou inter-orgânicas), o acesso à informação “pessoal”  
(contida em documentos “nominativos”, segundo a terminologia da  
LADA) pode ser objecto de parecer da CADA, salvo se aplicável o regime  
específico da protecção de dados pessoais face à informática. A emissão do  
parecer ocorrerá quando surjam dúvidas sobre a admissibilidade da reve-  
lação ou da transferência de documentos “nominativos” para outros servi-  
ços públicos.

A ponderação a efectuar sobre o “acesso” de um serviço ou organis-  
mo público a dados especialmente protegidos terá como vectores centrais,  
de um lado, o princípio da competência, segundo o qual o campo de acção  
das entidades públicas ou de um serviço público se encontra estritamente  
limitado pelas competências atribuídas pela lei, e, de outro lado, o regime  
dos direitos fundamentais que impõe a protecção desses dados mediante o  
sigilo (v. g., reserva da intimidade da vida privada – art. 26.º/1 da  
Constituição).

Trata-se de uma ponderação de direitos em conflito que terá de levar  
em conta os princípios constitucionais aplicáveis (designadamente o prin-  
cípio da proporcionalidade – art. 18.º/2) e que, embora não coincidente,  
pode de algum modo comparar-se com a prevista no art. 8.º/2 da LADA.

**6. A LADA e a Lei da Protecção de Dados Pessoais**

O acesso a documentos “referentes a” dados pessoais com tratamen-  
to automatizado rege-se por legislação própria, como indica o art. 7.º/7 da  
LADA, e não pelas regras aí previstas de tutela dos dados pessoais (art.  
8.º).

O art. 35.º da Constituição, relativo à utilização da informática, impõe a protecção dos dados pessoais com tratamento automatizado, mediante o estabelecimento de condições especiais de tratamento, conexão, transmissão e utilização, e da criação de uma entidade independente.

Nos termos constitucionais, a informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis, sendo garantido a todos o livre acesso às redes informáticas de uso público<sup>16</sup>.

A Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro [Lei da Protecção de Dados Pessoais (automatizados)], aplicável “ao tratamento de dados pessoais por meios total ou parcialmente automatizados, bem como ao tratamento por meios não automatizados de dados pessoais contidos em ficheiros manuais ou a estes destinados” (art. 4.º/1), transpõe a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995<sup>17</sup>.

Segundo aquele diploma, constitui dado pessoal “qualquer informação de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (“titular dos dados”)”<sup>18</sup>, e compete à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) “autorizar excepcionalmente a utilização de

---

<sup>16</sup> A lei define o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas de protecção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional, sendo proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei (art. 35.º), *Vd. infra*.

<sup>17</sup> Segundo o mencionado art. 4.º, a Lei da Protecção de Dados Pessoais não é aplicável “ao tratamento de dados pessoais efectuado por pessoa singular no exercício de actividades exclusivamente pessoais ou domésticas” (n.º 2), mas é-o à “videovigilância e outras formas de captação, tratamento e difusão de sons e imagens que permitam identificar pessoas” (n.º 4) bem como ao tratamento de dados pessoais “que tenham por objectivo a segurança pública, a defesa nacional e a segurança do Estado” (n.º 7).

<sup>18</sup> Considera-se identificável “a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social” [art. 3.º/a)].

à utilização da informática, impõe tratamento automatizado, mediante o de tratamento, conexão, transmissibilidade independente.

mática não pode ser utilizada para ções filosóficas ou políticas, filiada privada e origem étnica, salvo tular, autorização prevista por lei ou para processamento de dados icáveis, sendo garantido a todos o o público<sup>16</sup>.

bro [Lei da Protecção de Dados o tratamento de dados pessoais por dos, bem como ao tratamento por ssoais contidos em ficheiros ma-transpôs a Directiva n.º 95/46/CE, de 24 de Outubro de 1995<sup>17</sup>.

ui dado pessoal “qualquer infor- lamente do respectivo suporte, a pessoa singular identificada ou compete à Comissão Nacional de excepionalmente a utilização de

os de dados transfronteiras e as formas de guarda se justifique por razões de inte- os pessoais de terceiros, salvo em casos 7.

da Protecção de Dados Pessoais não é tuado por pessoa singular no exercício de cas” (n.º 2), mas é-o à “videovigilância e de sons e imagens que permitam identi- le dados pessoais “que tenham por objec- egurança do Estado” (n.º 7).

o possa ser identificada directa ou indirec- úmero de identificação ou a um ou mais fisiológica, psíquica, económica, cultural

dados pessoais para finalidades não determinantes da recolha, com respeito pelos princípios definidos no art. 5.º”, “autorizar (...) a interconexão de tratamentos automatizados de dados pessoais” “que não esteja prevista em disposição legal”, “autorizar a transferência de dados pessoais” e “fixar o tempo da conservação dos dados pessoais em função da finalidade” (arts. 23.º/1 e 28.º/1)<sup>19</sup>.

A definição de dados pessoais prevista nesta lei é mais ampla do que a contida na LADA [art. 4.º/1/b) e c)], tendo propiciado problemas de interpretação, e perplexidades<sup>20</sup>.

Para haver dados pessoais, segundo a LADA, é necessário que as informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, “contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada”.

Na Lei da Protecção de Dados Pessoais (automatizados) qualquer informação sobre pessoa singular, identificada ou identificável, constituirá “dado pessoal”<sup>21</sup>.

Assim, alguns dados “não nominativos” (sem dados pessoais) segundo a terminologia da LADA, quando qualificados “pessoais” pela Lei n.º

<sup>19</sup> A nova designação de Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) decorre da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, e corresponde à anterior designação de Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados (CNPdPI), resultante da Lei n.º 10/91, de 29 de Abril (Lei de Protecção de Dados Pessoais face à Informática). A anterior designação parecia limitar o seu âmbito com a expressão “dados pessoais informatizados” quando a própria Constituição depois de recorrer na epígrafe e no n.º 1 do art. 35.º às expressões “utilização da informática” e “dados informatizados” se refere a “tratamento automatizado”, no n.º 2, e explicita a final, no n.º 7, que “os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei”. Visou-se acentuar a protecção dos dados pessoais perante as crescentes potencialidades da informática, prevenindo e proibindo o possível recurso a outros meios de algum modo equiparáveis para tratamento dos dados pessoais.

<sup>20</sup> Quanto a alguns problemas e perplexidades resultantes das opções seguidas pela Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que transcendem claramente a óptica penal, cfr. J. OLIVEIRA ASCENSÃO, “Criminalidade Informática”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Associação Portuguesa do Direito Intelectual, *Direito da Sociedade da Informação*, vol. II, Coimbra, 2001, esp. pp. 206-214 e 227-228.

<sup>21</sup> Cfr. Parecer n.º 23/95 da Procuradoria-Geral da República (embora com referência à Lei n.º 10/91, de 29 de Abril).



67/98, ficam sujeitos ao regime deste último diploma, no que toca ao seu “tratamento” (quando este existir). Trata-se de matéria a que é necessário regressar depois (*vd. infra*), a propósito dos dados pessoais informatizados, atendendo às implicações emergentes da conjugação dos referidos regimes jurídicos. Por agora, observe-se o seguinte.

A Lei n.º 67/98 é aplicável ao “tratamento de dados pessoais por meios total ou parcialmente automatizados, bem como ao tratamento por meios não automatizados de dados pessoais contidos em ficheiros manuais ou a estes destinados”. Abrange o “tratamento automatizado” dos dados pessoais, *maxime* por meios informáticos, e o tratamento dos dados contidos em ficheiros manuais ou a estes destinados.

Uma das questões mais relevantes que aqui se põe é a da delimitação rigorosa do conceito de tratamento automatizado, porque daí decorre o âmbito de aplicação do diploma e a sua demarcação face à LADA.

O tratamento de dados é definido como “qualquer operação ou conjunto de operações sobre dados pessoais, efectuadas com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a comunicação por transmissão, por difusão ou por qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição” [art. 3.º/b)].

O tratamento de dados pressupõe a comparação ou interconexão de dados [interconexão, segundo o art. 3.º/i), é a “forma de tratamento que consiste na possibilidade de relacionamento dos dados de um ficheiro com os dados de um ficheiro ou ficheiros mantidos por outro ou outros responsáveis, ou mantidos pelo mesmo responsável com outra finalidade”].

O titular dos dados tem direito a obter do responsável pelo tratamento, “livremente e sem restrições, com periodicidade razoável e sem demoras e custos excessivos”, a confirmação do tratamento dos dados que lhe digam respeito, a informação sobre as finalidades desse tratamento, as categorias de dados sobre que incide e os destinatários ou categorias de destinatários a quem são comunicados os dados (art. 11.º da Lei n.º 67/98)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> O acesso no caso de tratamento de dados pessoais respeitantes à segurança do Estado e à prevenção e investigação criminal é exercido através da CNPD. O titular dos

ltimo diploma, no que toca ao seu a-se de matéria a que é necessário o dos dados pessoais informatizantes da conjugação dos referidos e o seguinte.

tratamento de dados pessoais por idos, bem como ao tratamento por ssoais contidos em ficheiros ma- o “tratamento automatizado” dos rmáticos, e o tratamento dos dados es destinados.

que aqui se põe é a da delimitação tomatizado, porque daí decorre o a demarcação face à LADA.

como “qualquer operação ou con- is, efectuadas com ou sem meios registo, a organização, a conser- peração, a consulta, a utilização, a ão ou por qualquer outra forma de ão ou interconexão, bem como o art. 3.º/b)].

a comparação ou interconexão de %i), é a “forma de tratamento que ento dos dados de um ficheiro com ntidos por outro ou outros respon- sável com outra finalidade”].

bter do responsável pelo tratamen- eriodicidade razoável e sem demo- do tratamento dos dados que lhe inalidades desse tratamento, as ca- destinatórios ou categorias de desti- dos (art. 11.º da Lei n.º 67/98)<sup>22</sup>.

dos pessoais respeitantes à segurança do exercido através da CNPD. O titular dos

Como já apontado, os problemas levantados por este diploma re- querem desenvolvimento posterior, no que toca designadamente à sua articulação com a LADA em matéria de protecção dos “dados pessoais”<sup>23</sup>.

## 7. A LADA e outros regimes de acesso à informação

O acesso à informação na posse da Administração Pública tida por necessária ao desempenho das funções dos titulares de órgãos eleitos, como deputados (nacionais e regionais) e membros das câmaras municipais, das juntas de freguesia, das assembleias municipais e de freguesia, decorrerá logo das normas estatutárias aplicáveis.

Isso não impede que os titulares de cargos políticos possam igualmente recorrer às vias de acesso facultadas pela LADA. Não faria sentido, naturalmente, que os eleitos deixassem de poder exercer um direito atribuído a qualquer pessoa.

Perante reclamações apresentadas por membros eleitos de autarquias locais, a CADA reconheceu a via de acesso prevista pela LADA sem prejuízo do acesso à informação resultar já de outras normas especiais.

Em Dezembro de 2001, a CADA considerou por parecer que um grupo parlamentar pode exercer o direito de acesso previsto na LADA (*vd. infra*).

Outra área mais extensa admite o acesso à informação quando imprescindível à comprovação de direitos e/ou obrigações, o que tem relevo no caso de não ser aplicável o princípio geral de acesso.

dados tem o direito de se opor a que os mesmos sejam objecto de tratamento (art. 12.º do referido diploma), por exemplo, para efeitos de *marketing* directo ou outra forma de prospecção, ou de ser informado antes de os dados pessoais serem comunicados pela primeira vez a terceiros [art. 12.º/b)].

<sup>23</sup> Alguns dos problemas emergentes da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, são abordados nos estudos incluídos na colectânea da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Associação Portuguesa do Direito Intelectual, *Direito da Sociedade da Informação*, vols. I e II, Coimbra, 1999 e 2001, entre os quais o, já citado, de J. OLIVEIRA ASCENSÃO, “Criminalidade informática” (II Vol.; pp. 203-228), o de P. PAIS DE VASCONCELOS, “Protecção de dados pessoais e direito à privacidade” (vol. I, pp. 241-253), o de P. ROMANO MARTÍNEZ, “Relações empregador empregado” (vol. I, pp. 185-200), e o de AMADEU GUERRA, “A lei da protecção de dados pessoais” (vol. II, pp. 145-169).

A Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), no art. 82.º/1, prescreve que, “a fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, devem as autoridades públicas facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a requerimento do interessado ou do Ministério Público, no prazo de 10 dias...”.

A atribuição do ónus da prova dos factos constitutivos dos direitos a toda a pessoa que os invoque e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos dos direitos a todo aquele contra quem é feita a invocação (art. 342.º do Código Civil) não imporá decerto a *via crucis* dos tribunais sempre que estejam, ou possam estar, em causa informações de algum modo reservadas. Se alguém tem de provar algo, certamente deverá poder obter as respectivas provas (designadamente documentais)<sup>24</sup>.

Independentemente de outras fontes do ordenamento, a não intermediação necessária dos tribunais resultará da LADA quando esta exige que o interessado demonstre o seu “interesse directo, pessoal e legítimo” para exercer o direito de acesso aos dados pessoais de terceiro, se não dispuser da autorização deste (art. 8.º/2). Então, os serviços requeridos solicitarão o parecer da CADA sobre a possibilidade de revelação do documento (art. 15.º/2)<sup>25</sup>.

Há quem não ponha o problema nestes termos, pelo menos em alguns casos. Todavia, não se afigura admissível afastar o efeito útil decorrente do previsto no art. 8.º da LADA acerca da emissão de parecer em caso de acesso a informações “pessoais”.

Pode contrapor-se que o recurso ao artigo 8.º para conhecer informações conduzirá inevitavelmente a abusos. Há esse risco porque as fronteiras da informação objecto de acesso não são rígidas.

Mas isso não chega para afastar a comunicação quando for suficientemente demonstrado o “interesse directo, pessoal e legítimo” face a determinadas informações imprescindíveis à definição de direitos e obriga-

---

<sup>24</sup> Os tribunais já terão quantidade suficiente de processos para apreciar. Com referência ao avolumar de processos nos tribunais em matéria de seguros de vida, de doença ou de acidentes pessoais, cfr. A. GARÇÃO SÓARES, “Contrato de Seguro”, *Direito dos Seguros* (I Congresso Nacional - Memórias), Coimbra, 2000, pp. 197-200. *Vd. infra.*

<sup>25</sup> No seu parecer prévio à decisão administrativa, a CADA aprecia o interesse directo, pessoal e legítimo do requerente face à informação pedida (art. 16.º/3). *Vd. infra.*

Administrativos (Decreto-Lei n.º prescreve que, “a fim de permitir ntenciosos, devem as autoridades entos ou processos e passar certo do Ministério Público, no prazo de

s factos constitutivos dos direitos a atos impeditivos, modificativos ou ntra quem é feita a invocação (art. rto a *via crucis* dos tribunais sem- causa informações de algum modo go, certamente deverá poder obter documentais)<sup>24</sup>.

es do ordenamento, a não interme- da LADA quando esta exige que e directo, pessoal e legítimo” para ssoais de terceiro, se não dispuser os serviços requeridos solicitarão le de revelação do documento (art.

nestes termos, pelo menos em al- nissível afastar o efeito útil decor- acerca da emissão de parecer em ;”.

ao artigo 8.º para conhecer infor- usos. Há esse risco porque as fron- não são rígidas.

comunicação quando for suficien- to, pessoal e legítimo” face a de- is à definição de direitos e obriga-

nte de processos para apreciar. Com refe- m matéria de seguros de vida, de doença RES, “Contrato de Seguro”, *Direito dos* ombra, 2000, pp. 197-200. *Vd. infra*. trativa, a CADA aprecia o interesse direc- mação pedida (art. 16.º/3). *Vd. infra*.

ções, tutelados pela Constituição, e quando esse acesso não atente contra o núcleo essencial dos direitos fundamentais em confronto.

O problema fulcral será o de saber quando se encontra suficientemente demonstrado em concreto o interesse directo, pessoal e legítimo. Esse debate encontra-se presente no acesso a documentos com dados pessoais, *maxime* de saúde, por parte de terceiros.

Até meados de 1999, altura em que foi revista a LADA, os pareceres da CADA admitiam o acesso sempre que demonstrado “interesse directo, pessoal e legítimo” pelo requerente.

Depois, passou a considerar-se que algumas entidades (companhias de seguros) só muito dificilmente (ou nunca) conseguiriam demonstrar “interesse directo, pessoal e legítimo” face a dados de saúde de pessoa falecida, e afastou-se mesmo a possibilidade de comunicação aos familiares mais próximos (em relação aos quais se verificaria, muito provavelmente, o interesse directo, pessoal e legítimo) sempre que os dados se destinassem a ser entregues a companhias de seguros<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> O acesso respeitava fundamentalmente a informações sobre a causa (ou causas) da morte, e patologias que a motivaram, nos casos em que a ocorrência desse dano implicava a obrigação de prestar determinado bem ou quantia pecuniária nos termos de um contrato de seguro. A “excessiva” preocupação com a devassa da “vida privada”, ao impedir em praticamente todos os casos a comunicação de informações a pessoas colectivas privadas (seguradoras – mas não a entidades públicas, como a Caixa Geral de Aposentações, também em casos de prestações exigíveis com a ocorrência da morte), tem por efeito prático criar prejuízos para os beneficiários do contrato de seguro, cujas cláusulas e efeitos foram mesmo estipulados, e decerto desejados, pelos contraentes. As regras legais de tutela dos dados pessoais protegeriam, paradoxalmente, mais do que o pretendido pelo falecido a ponto de frustrar em concreto a vontade por ele manifestada no sentido de a companhia de seguros cumprir as suas obrigações contratuais perante os beneficiários do contrato de seguro, na medida em que aqueles dados (ou parte deles) se mostrassem necessários para a verificação das condições de exigibilidade do pagamento do seguro. Idêntica conclusão é por vezes sustentada quando do contrato consta uma cláusula expressa no sentido de a companhia de seguros poder aceder a toda e qualquer informação médica do contraente. Tais interpretações serão unilaterais (por só pretenderem ter em conta a óptica do titular dos dados) e parcelares (porque nem conseguem defender os interesses e a vontade, mesmo que indirecta, do titular dos dados), não atendendo e não conseguindo equilibrar todos os interesses em jogo. “Curiosamente”, ou paradoxalmente, a lei prevê expressamente a comunicação de dados clínicos aos sinistrados e também às seguradoras, em caso de acidente de trabalho (cfr. arts. 32.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de Abril). Há diversos pareceres da CADA sobre esta matéria. *Vd. infra*.

Não podem ser minimizadas as dificuldades que, inevitavelmente, se deparam na avaliação casuística do interesse do requerente face às informações pretendidas, bem assim os riscos de devassa da vida privada, sem embargo dos mecanismos legais de responsabilização.

Por isso, devem ser tomadas todas as precauções para assegurar plenamente a reserva das informações abrangidas pelos núcleos essenciais dos valores protegidos, só sendo admissível o acesso na medida do estritamente necessário – estamos perante um conflito ou concorrência entre direitos fundamentais ou a eles equiparados (art. 18.º da Constituição)<sup>27</sup>.

Existindo diversos regimes especiais de acesso, haverá sempre que os confrontar; alguns são objecto de remissão pela LADA (arts. 2.º/1 e 2, 5.º, 6.º, 7.º/4, 5 e 7, 9.º/1, 10.º/1, 2 e 3), outros não.

Entre a legislação que é objecto de remissão expressa temos a que contém os regimes procedimentais (*maxime* o CPA, cit.), a Lei n.º 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado), as regras do segredo de justiça (cfr. art. 20.º/3 da Constituição e arts. 86.º e ss. do Código do Processo Penal), do acesso a documentos notariais (cfr. art. 32.º do Código do Notariado) e registrais (cfr. art. 104.º do Código do Registo Predial) e a documentos de identificação civil e criminal, a Lei da Protecção de Dados Pessoais e o regime dos arquivos e do património arquivístico (Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Juízos não coincidentes na ponderação dos direitos em confronto são habituais e compreensíveis, encontrando-se também, como em outras instâncias, em alguns pareceres da CADA respeitantes ao acesso a informações sensíveis.

<sup>28</sup> De entre a legislação não referida na LADA, conta-se o estatuto das Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA), constante da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, o Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, e a lei relativa à comunicação de dados clínicos aos sinistrados e às seguradoras em caso de acidente de trabalho (arts. 32.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de Abril). Há diversos pareceres da CADA sobre esta matéria (*vd. infra*).



ficuldades que, inevitavelmente, se veresce do requerente face às inforos de devassa da vida privada, sem sponsabilização.

s as precauções para assegurar ple- ingidas pelos núcleos essenciais dos el o acesso na medida do estrita- um conflito ou concorrência entre ados (art. 18.º da Constituição)<sup>27</sup>.

iais de acesso, haverá sempre que missão pela LADA (arts. 2.º/1 e 2, ), outros não.

de remissão expressa temos a que axime o CPA, cit.), a Lei n.º 6/94, lo), as regras do segredo de justiça 86.º e ss. do Código do Processo riais (cfr. art. 32.º do Código do do Código do Registo Predial) e a minal, a Lei da Protecção de Dados o património arquivístico (Decreto-

dos direitos em confronto são habituais e em outras instâncias, em alguns pareceres s sensíveis.

LADA, conta-se o estatuto das Organiza-ções onstante da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, o 9, de 13 de Janeiro, e a lei relativa à comu- seguradoras em caso de acidente de traba- , de 30 de Abril). Há diversos pareceres da

## 8. O direito de acesso à informação noutros ordenamentos jurídicos

Vejamos agora, muito brevemente, qual a aceitação do direito de acesso à informação administrativa noutros ordenamentos jurídicos.

Em primeiro lugar, constata-se que nem sempre é acolhido.

Em segundo lugar, a adopção em diversos países ocorreu em momentos históricos distintos.

Em terceiro lugar, tem-se registado uma adesão crescente de diversos ordenamentos a este direito (recentemente foram debatidos diplomas relativos ao direito de acesso à informação administrativa na Alemanha, no Reino Unido e na União Europeia)<sup>29</sup>.

Em quarto lugar, notam-se divergências acentuadas quanto ao âmbito e ao conteúdo do direito (por exemplo, em alguns ordenamentos, como o dinamarquês, está excluído o acesso a documentos “internos” da Administração).

Em quinto lugar, o facto de decorrerem debates em torno da abertura da Administração Pública, quer onde até hoje não foi acolhido este direito quer onde já se encontra estabelecido – em alguns casos implicando alterações legislativas – revela a importância que pode assumir nas relações entre as entidades públicas e os cidadãos, sem prejuízo da diversidade de soluções.

Por fim, constata-se uma preocupação em tutelar especialmente os dados pessoais objecto de tratamento automatizado, que decorre também do ordenamento comunitário europeu.

Nos ordenamentos onde se encontra estabelecido, o direito de acesso tem sido ligado ao incentivo da transparência e da participação das pessoas no funcionamento dos serviços públicos.

Como não existe defesa natural contra as más condutas administrativas, que amiúde surgem e cuja descoberta é dificultada pela ausência de transparência, julga-se que, se não “impulsionadas”, pelo menos não ficarão prevenidas tais condutas enquanto persistir um ambiente de segredo (excepto quando justificado)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Quanto à proposta (da Comissão Europeia) de regulamento sobre o acesso dos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em cumprimento do art. 255.º do Tratado CE, na redacção resultante do Tratado de Amsterdão, cfr. o Parecer da CADA n.º 232/2000, de 11 de Outubro de 2000, do qual se foi relator.

<sup>30</sup> Cfr. JACOB SÖDERMAN, *The European Ombudsman – Annual Report for 1999*, Estrasburgo, 2000, pp. 12-14.

Os mecanismos tradicionais de prevenção e de controlo das situações de má administração, mesmo quando incluem sanções criminais, contra-ordenacionais, disciplinares ou civis, não se têm revelado suficientemente eficazes.

Daí o sentimento de desconfiança persistentemente evidenciado por estudos de opinião, por queixas ou reclamações e por notícias projectadas pelos meios de informação acerca do funcionamento da Administração Pública.

Outra das finalidades subjacentes ao direito de acesso, cuja importância tem vindo a ser sublinhada na Europa, é a da competitividade económica.

O incentivo ao livre acesso à informação pública prosseguido nas últimas décadas nos Estados Unidos poderá estar entre as causas do desenvolvimento das tecnologias de informação naquele país, em que se terá fundado o crescimento económico lá ocorrido em especial no final da última década do século XX. Assim se explicaria, em parte, o retrocesso relativo dos países europeus<sup>31</sup>.

Nem todos os ordenamentos jurídicos europeus acolheram até à data o direito geral de acesso à informação administrativa (Alemanha, Luxemburgo, Reino Unido)<sup>32</sup>. E onde se encontra estabelecido, o seu âmbito é divergente<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Esta perspectiva encontra-se em diversos estudos, entre os quais o seguinte, da Comissão Europeia: *Informação do Sector Público: Um Recurso Fundamental para a Europa. Livro Verde sobre a Informação do sector Público na Sociedade da Informação* [COM (1998) 585]. Cfr. também, em relação a Portugal, Ministério da Ciência e da Tecnologia, *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, Lisboa, 1997.

<sup>32</sup> Na Alemanha, em 2001, não existia, ao nível federal, um direito geral de acesso aos documentos, quando se encontrava em discussão uma nova lei sobre liberdade de informação. Existiam regras de acesso na lei de procedimento administrativo e em alguns regimes sectoriais. No Reino Unido foi publicado em 1994 um código de conduta sobre acesso à informação governamental, juridicamente não vinculativo mas controlado pelo provedor de justiça parlamentar. Em Dezembro de 1997 foram apresentadas num "livro branco" (*Your Right to Know*) as bases de uma lei sobre a liberdade de informação (*Freedom of Information Act*), cuja proposta foi submetida ao parlamento no final de 1998 e aprovada pela câmara dos comuns em Abril de 2000.

<sup>33</sup> Cfr. L. CARRASCO MACÍ, *Information Acts, Policy Initiatives and Projects in the Member States*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2000; Comissão

evenção e de controlo das situações incluem sanções criminais, contra-ordens têm revelado suficientemente ef-

a persistentemente evidenciado por lamenções e por notícias projectadas o funcionamento da Administração

o direito de acesso, cuja importância a da competitividade económica.

formação pública prosseguido nas poderá estar entre as causas do informação naquele país, em que se lá ocorrido em especial no final da e explicaria, em parte, o retrocesso

cos europeus acolheram até à data o ministrativa (Alemanha, Luxemburgo estabelecido, o seu âmbito é diver-

os estudos, entre os quais o seguinte, da público: *Um Recurso Fundamental para a Actor Público na Sociedade da Informação* o a Portugal, Ministério da Ciência e da Informação em Portugal, Lisboa, 1997.

o nível federal, um direito geral de acesso discussão uma nova lei sobre liberdade de e procedimento administrativo e em alguns ado em 1994 um código de conduta sobre ente não vinculativo mas controlado pelo o de 1997 foram apresentadas num “livro uma lei sobre a liberdade de informação i submetida ao parlamento no final de 1998 de 2000.

*Acts, Policy Initiatives and Projects in the Administration*, Maastricht, 2000; Comissão

No quadro da União Europeia avançou-se primeiro pela via da harmonização legislativa dos ordenamentos dos Estados-Membros, no sentido de assegurar o acesso à informação em alguns campos, como o ambiental<sup>34</sup>, e de proteger dados “sensíveis” (pessoais) quando objecto de tratamento automatizado, seguindo-se diversos esforços de aproximação e adaptação aos condicionalismos da nova sociedade de informação, enquanto desafio e novo contexto de competitividade internacional, a par de um processo conducente à aprovação de um regime geral de acesso aos documentos das instituições comunitárias, na sequência da experiência de alguns anos durante os quais foram adoptados “códigos de conduta” nessa matéria.

Em 30 de Maio de 2001 foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão<sup>35</sup>.

Na Suécia, a lei da liberdade de imprensa de 1766, com natureza constitucional, emendada em 1949 e em 1976, foi pioneira no domínio da administração aberta, tendo servido de modelo a outros países escandinavos. É aplicável a todos os documentos elaborados ou recebidos pela administração pública, incluindo os documentos electrónicos, e só admite a recusa do acesso com fundamento numa cláusula legal expressa de confidencialidade (lei do sigilo de 1980). A tutela dos dados pessoais consta de lei própria baseada na directiva comunitária sobre a matéria, a que depois se fará referência.<sup>36</sup>

Europeia, *The Principle of Transparency: A Comparative Overview on the Legislation of the EU-member States and the Rules Applied by the Community Institutions* (2000).

<sup>34</sup> Cfr., por exemplo, AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ, *La Transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente (El Derecho de Acceso a la Documentación Administrativa)*, Valência, 1998.

<sup>35</sup> O Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu adoptaram, respectivamente, em 1993 (JO L 340 de 31.12.1993, p. 43), em 1994 (JO L 46 de 18.2.1994, p. 58) e em 1997 (deliberação de 10 de Julho, JO L 263 de 25.9.1997, p. 27) códigos de conduta relativos ao acesso das pessoas aos seus documentos (*vd. infra*). Sobre a proposta da Comissão Europeia que desencadeou o processo conducente à aprovação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001 (JO L 145/43-48, de 31.5.2001), cfr. Parecer da CADA n.º 232/2000, de 11 de Outubro de 2000.

<sup>36</sup> Cfr. FERNANDO CONDESSO, *Direito à Informação Administrativa*, cit., pp. 175-271. Existem colectâneas de legislação e com cotejo dos regimes de acesso à informação

Em França vigora um modelo, no qual se inspirou o legislador português, centrado na Lei 78-753, de 1978, relativa ao acesso aos documentos administrativos, modificada em 1979 pela Lei 79-583, atinente à motivação dos actos administrativos e à melhoria das relações entre a administração e o público, e em 2000 pela Lei n.º 321, respeitante aos direitos dos cidadãos nas suas relações com as administrações.

Há uma bipartição de regime entre os documentos não nominativos, em regra objecto de acesso, e os nominativos, sujeitos a reserva. O sistema francês abrange também a Lei n.º 78-17, de 1978, relativa à informática, aos ficheiros e às liberdades, sobre o acesso aos ficheiros informatizados, e a Lei 79-18, de 1979, sobre a consulta de arquivos, modificadas pela citada Lei n.º 321/2000.

A Espanha adoptou igualmente um modelo semelhante ao francês, distinguindo os documentos nominativos dos não nominativos. Quer o texto constitucional [art. 105.º/b)], quer a Lei n.º 30/1992 (com o regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum), exceptuam do acesso matérias cuja divulgação afecte a segurança e defesa do Estado, a averiguação delitual e a intimidade das pessoas; na lei acrescenta-se a reserva do segredo comercial e industrial, a política monetária e o exercício de competências governamentais não regidas pelo Direito Administrativo. Os dados pessoais tratados de forma automatizada têm disciplina específica<sup>38</sup>.

Recentemente, o Conselho da Europa produziu uma recomendação [Rec (2002)2] em matéria de acesso aos documentos públicos, com sentido idêntico ao que tem vindo a ser adoptado por diversos Estados europeus e pela União Europeia.

Nos Estados Unidos da América foi publicada em 1966 a *Freedom of Information Act*, alterada em 1996 pela *Electronic Freedom of Information Act*, garantindo o acesso do público à informação do governo federal, e foi instalado um serviço de localização da informação do Estado

---

administrativa vigentes em diferentes ordenamentos, algumas elaboradas por organismos da União Europeia, como a referida em nota anterior.

<sup>38</sup> Cfr. CRUZ MUNDET / MIKELARENA PEÑA, *Información y Documentación Administrativa*, Madrid, 1998, pp. 315-330; F. CONDESSO, *Direito à Informação Administrativa*, cit., pp. 237-271.



qual se inspirou o legislador por 8, relativa ao acesso aos documentos 9 pela Lei 79-583, atinente à melhoria das relações entre a administração n.º 321, respeitante aos direitos administrativos.

e os documentos não nominativos, inativos, sujeitos a reserva. O sistema 78-17, de 1978, relativa à melhoria do acesso aos ficheiros informáticos, consulta de arquivos, modificadas

um modelo semelhante ao francês, dos não nominativos. Quer o artigo 30/1992 (com o regime de acesso ao procedimento administrativo) cuja divulgação afecte a segurança delitual e a intimidade das pessoas segredo comercial e industrial, a competências governamentais não os dados pessoais tratados de forma

38. A Europa produziu uma recomendação dos documentos públicos, com sentido adoptado por diversos Estados

foi publicada em 1966 a *Freedom of Information Act* 196 pela *Electronic Freedom of Information Act* do público à informação do governo e a divulgação da informação do Estado

mentos, algumas elaboradas por organismos superiores.

PEÑA, *Información y Documentación*; F. CONDESSO, *Direito à Informação*

(*Government Information Locator Service – GILS*) para auxiliar o acesso através da identificação e descrição da informação disponível.

Os Estados Unidos têm incentivado o sector privado a explorar comercialmente a informação pública federal, em relação à qual não existe *copyright*. A *Uniform Freedom of Information Act Fee Schedule and Guidelines* de 1986 fixou critérios sobre os “preços” para o acesso à informação com base nos custos da pesquisa e reprodução, sem inclusão do valor acrescentado aos dados em bruto. Assim, as entidades públicas não cobram taxas superiores aos encargos suportados com o acesso, devendo as receitas destinar-se a tornar os serviços mais eficientes. O sector privado terá de acrescentar valor à informação pública, para além do que já foi proporcionado pelas entidades públicas, para a poder comercializar com lucro.

Na área da concorrência, o *Paperwork Reduction Act* de 1995 estipula, quanto à responsabilidade dos órgãos federais, que “cada organismo garantirá que o público tem acesso oportuno e equitativo à informação pública desse organismo...”, acrescentando que, salvo quando a lei o autorizar expressamente, a Administração não deve: “(a) celebrar acordos de distribuição exclusivos, restritos ou de outro tipo, que interfiram com a disponibilidade oportuna e equitativa de informação pública para o público; (b) limitar ou regulamentar o uso, revenda ou “redivulgação” da informação pública pelo público; (c) cobrar taxas ou direitos de autor pela revenda ou “redivulgação” de informação pública; e (d) fixar, para a informação do sector público, taxas de utilização que ultrapassem o custo de divulgação”<sup>39</sup>.

Esta política de preços é distinta da seguida, por exemplo, em alguns serviços públicos em Portugal onde por cada fotocópia simples a preto e branco de uma página A4 se chega a exigir mais de 3€<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Cfr. Comissão Europeia, *Informação do Sector Público: Um Recurso Fundamental para a Europa...*, cit., p. 31; serv. *GILS*.

<sup>40</sup> Esta situação deveria ser ultrapassada com uma iniciativa governamental de harmonização dos montantes cobrados. Um quadro com as taxas exigidas pela reprodução de documentos segundo informação prestada pelas autarquias respectivas encontra-se em *Avaliação da Execução da LADA pela Administração Pública*, cit., pp. 112-114. Não se trata porém de um problema restrito das autarquias locais, como é possível constatar em alguns pareceres da CADA nos quais foi analisada a conformidade legal dos montantes cobrados por organismos públicos.