

# O Acesso aos Documentos da Administração Pública

AGOSTINHO DE CASTRO MARTINS

## RESUMO

Um dos pilares da democracia é a liberdade de informação, encarada sob o prisma do direito de a transmitir e sob o do direito de a ela aceder: a sua consagração legal e o seu efectivo acatamento e defesa pelo poder instituído é essencial para a formação e desenvolvimento de uma sociedade democrática. A nossa Constituição consagrou, logo desde 1976, a liberdade de expressão, a todos reconhecendo o *direito de se informar* – ou, na versão actual, que vem de 1982, o *direito de informar, de se informar e de ser informado* – bem como o direito >

## ABSTRACT

Democracy relies on freedom of information as the right to deliver it and to access it. The legal enforcement of this concept, it's true acceptance and application by the instituted powers, is an essential step towards the creation and development of a democratic society. Our Constitution established, right from the beginning, in 1976, the freedom of expression and the *right of all people to be informed* – or in the current words of the text the *right to inform, to be informed and the right to search for information*. It also established the right to obtain procedural information, regulated in the Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Law for the processes in administrative courts), >

## PALAVRAS-CHAVE

- > ACESSO DOCUMENTAL
- > CADA
- > DADOS PESSOAIS
- > DIREITO À INFORMAÇÃO
- > DIREITOS FUNDAMENTAIS
- > DOCUMENTO ADMINISTRATIVO
- > DOCUMENTO NOMINATIVO
- > EXERCÍCIO DO DIREITO DE ACESSO

de informação procedimental, que foi desenvolvido e regulado na Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, de 1985, e no Código de Procedimento Administrativo, de 1991.

O princípio do livre acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública, através de consulta ou de reprodução, pelo cidadão comum, independentemente da invocação de um interesse ou motivo, só foi, porém, consagrado na revisão constitucional de 1989 e depois desenvolvido e regulado na Lei n.º 65/93 (LADA), cuja exegese constitui o núcleo do texto que a seguir apresentamos: aí procuramos analisar os sujeitos e objecto desse direito geral de acesso à informação administrativa, seu âmbito e seus limites, suas garantias graciosas e contenciosas e fazemos uma breve referência à natureza, composição, atribuições e actividade da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), que o legislador encarregou de zelar pela observância deste direito fundamental de cidadania.

## 1

A problemática do acesso aos documentos administrativos assume cada vez maior relevância nas preocupações quer da Administração Pública, que se reclama aberta e ao serviço da comunidade, quer dos cidadãos, que vão tomando crescente consciência dos seus direitos face ao Poder Administrativo.

Como o espaço e o tempo disponíveis não permitem mais do que uma abordagem superficial ao direito geral de acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública, far-se-á uma breve análise dos seus sujeitos e objecto, bem como das suas garantias (graciosas e contenciosas), a propósito das quais haverá oportunidade de aludir à natureza, composição e atribuições da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (doravante designada pela sigla CADA).

from 1985, and in the Código de Procedimento Administrativo (Code for administrative procedures), from 1991.

The principle of free access to archives and records of the Public Administration, the right of the citizens to consult or reproduce them no matter what their interests or motives might be, was only established by the Constitutional update of 1989 and afterwards developed and regulated in the Lei n.º 65/93 (LADA). It's exegesis is the main core of this paper: we will examine the subjects and the object of this general right to access information of the public administration, it's scope and limits, it's free and contentious guarantees; we also refer briefly to the nature, composition and assignments of the Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) which the legislator intrust to watch over this fundamental right.

## 2

A Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto (Lei do Acesso aos Documentos Administrativos, também conhecida pela sigla LADA),<sup>1</sup> procurou dar resposta à exigência comunitária de transposição para a ordem jurídica nacional da Directiva do Conselho n.º 90/313/CEE, de 7 de Julho de 1990, sobre publicidade e acessibilidade dos documentos da Administração Pública em matéria de ambiente e ao imperativo constitucional de regulação do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos sem necessidade da invocação de um motivo ou interesse, salvo restrições admissíveis em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. Na verdade, esta garantia dos administrados havia sido consagrada no n.º 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) por via da Revisão de 1989; e, conforme jurisprudência e doutrina incontroversas, foi aí alçado à categoria de direito fundamental de natureza análoga (cfr. artigo 17.º), comungando, pois, no regime e nos atributos dos direitos, liberdades e garantias enunciados no título II da sua parte I.<sup>2</sup>

A publicação de uma lei geral de acesso aos arquivos e registos administrativos já fora aliás anunciada pelo legislador no n.º 2 do artigo 65.º do Código de Procedimento Administrativo (doravante CPA),<sup>3</sup> cujos artigos 61.º a 64.º desenvolveram e regularam o direito de informação procedimental consagrado no n.º 1 do citado artigo 268.º (que corresponde textualmente ao n.º 1 do artigo 269.º da primitiva redacção da CRP).<sup>4</sup>

O capítulo 1.º da LADA versa sobre a substância do direito de acesso aos documentos administrativos, definindo o seu objecto, os princípios gerais, os conceitos utilizados e as restrições ao princípio do livre acesso documental. O capítulo 2.º contém normas processuais. O capítulo 3.º define a natureza, composição e atribuições da CADA.

## 3

Depois de no artigo 1.º proclamar que “o acesso aos documentos administrativos é assegurado pela Administração pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade e da imparcialidade”, a LADA dispõe no n.º 1 do artigo 7.º que “todos têm direito à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo”.

Portanto todas as pessoas, singulares ou colectivas, são sujeitos activos deste direito, cujo exercício lhes permite, na prossecução de interesses individuais ou colectivos e sem necessidade de os explicitar ou de apresentar qualquer justificação, conhecer e fiscalizar, directamente e não apenas através dos seus representantes nas assembleias parlamentares ou autárquicas, a máquina burocrática do Estado, nomeadamente como é que são gastas as receitas públicas e como é que a Administração desempenha as suas cada vez mais vastas atribuições. Este princípio do arquivo aberto insere-se, como componente da Administração aberta, no objectivo geral da transparência administrativa, fundamental para a modernização, o aperfeiçoamento e a maior eficiência da Administração Pública, com o acento tónico no encurtamento das distâncias entre esta e os cidadãos.<sup>5</sup>

#### 4

O direito em análise compreende, além de informação sobre a existência e o conteúdo do documento,<sup>6</sup> o seu acesso por via de consulta, que é gratuita, ou de reprodução, designadamente por certidão, por fotocópia simples ou por outro meio técnico, designadamente visual ou sonoro. A taxa a cobrar por fotocópia não autenticada deve ser “estritamente correspondente ao custo dos materiais usados e do serviço prestado” e não superior “ao valor médio praticado no mercado por serviço correspondente.”<sup>7</sup> Estas regras vinculam toda a Administração Pública salvo lei especial que se lhes sobreponha. Um despacho recente do Ministro das Finanças<sup>8</sup> actualizou o valor dessa taxa.

Com vista à efectivação do direito à informação sobre a existência e o conteúdo dos documentos, o artigo 11.º da LADA exige que a Administração publique, ao menos semestralmente, os documentos que comportem enquadramento da actividade administrativa, tais como despachos normativos internos e circulares, e o sumário de todos os que visem interpretar normas jurídicas ou descrever procedimentos administrativos.

#### 5

Para efeitos da LADA, *documento* é qualquer suporte de informação gráfico, sonoro, visual, informático ou de outra natureza, como processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ordens de serviço, despachos, instruções, orientações, etc.<sup>9</sup>

Objecto do direito em análise são, pois, os documentos administrativos, ou seja,

como dispõe o artigo 3.º da LADA, os produzidos ou detidos por entidades que exerçam funções administrativas: “órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, dos institutos públicos, das associações públicas, das autarquias locais e das suas associações e federações”, bem como “outras entidades no exercício de poderes de autoridade ou de responsabilidades públicas sob o controlo da Administração Pública”. No elenco cabem, pois, entidades públicas (mesmo quando actuem sob a égide de – ou com recurso ao – direito privado), ao lado de entidades privadas, como os concessionários, na medida em que colaborem na função administrativa emitindo actos ou regulamentos administrativos.

Deste conceito de documentos administrativos excluem-se as notas ou apontamentos pessoais do funcionário – cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da LADA. A distinção não é fácil: costuma usar-se como critério possível de distinção o do tempo e modo de produção do documento ou da recolha da informação, isto é, se o foi ou não no exercício ou por causa do exercício da função administrativa.<sup>10</sup>

Na esteira da distinção que o contencioso administrativo faz entre actos políticos, actos legislativos e actos administrativos, o n.º 2, alínea b), do citado artigo 4.º exclui também do referido conceito os documentos que registem actos políticos e legislativos do Governo, como os relativos à preparação e realização das reuniões dos Conselhos de Ministros e de Secretários de Estado.

#### 6

O princípio do livre acesso aos documentos administrativos admite excepções, que o n.º 2 do artigo 268.º da CRP arruma em três categorias:

- matérias relativas à segurança interna e externa;
- matérias relativas à investigação criminal;
- matérias relativas à intimidade das pessoas.

##### 6.1

A primeira destas categorias é objecto do artigo 5.º da LADA, cujo n.º 1 dispõe: “Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco ou causar dano à segurança interna e externa do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação nos termos de legislação específica”.

Esta legislação específica é constituída, nuclearmente, pela Lei n.º 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado), e consta ainda dos diplomas relativos ao Sistema de Informações da República Portuguesa (entre outros, a Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro,<sup>11</sup> o Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de Julho,<sup>12</sup> e o Decreto-Lei n.º 254/95, de 30 de Setembro), da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna), e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, publicada no DR n.º 279, I série, de 3-12-1998. Segundo a citada Lei n.º 6/94, a interdição de acesso a informações classificáveis como segredo de Estado não é automática: salvo quanto às informações produzidas pelo Sistema de Informações da República, exige-se um acto concreto e fundamentado de classificação, que deve fixar o prazo de interdição (no máximo de 4 anos, embora prorrogável), cujo decurso acarreta a sua automática desclassificação. O poder de emitir esses actos de classificação é indelegável e cabe apenas ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro e aos Ministros. O Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e os directores dos serviços do Sistema de Informações da República também os podem praticar mas a título provisório: devem ser ratificados por uma daquelas altas autoridades do Estado no prazo de dez dias, sob pena de caducidade.

## 6.2

À segunda das referidas categorias alude o artigo 6.º da LADA, nos termos seguintes: “O acesso a documentos referentes a matérias em segredo de justiça é regulado por legislação própria”. Esta legislação é, essencialmente, o artigo 86.º do Código de Processo Penal.

## 6.3

Sobre a terceira das categorias elencadas na 2.ª parte do n.º 2 do artigo 268.º da CRP versam os artigos 4.º, n.º 1, alíneas b) e c), e 8.º da LADA. Segundo tais preceitos, são documentos nominativos os que contenham dados pessoais, ou seja, informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que versem sobre juízos apreciativos ou valorativos, ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada. Conforme reza o citado artigo 8.º, tem acesso livre a tais documentos o titular desses dados pessoais (mas com a intermediação obrigatória de um médico por ele designado sempre que se tratar de dados de saúde, incluindo os dados genéticos), bem como terceiros que daquele obtenham autorização escrita.

Dispõe o n.º 2 do mesmo artigo 8.º que também tem direito de acesso a dados pessoais de terceiro quem para o efeito demonstrar possuir um interesse directo, pessoal e legítimo que mereça tal protecção jurídica mesmo com risco de alguma ofensa dos, também fundamentais, direitos à honra ou à reserva da intimidade da vida privada. Estaremos então perante um conflito de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados (cfr. artigo 26.º da CRP), entre os quais não se descobre relação de hierarquia ou de generalidade-especialidade. Para resolver esse conflito de direitos há que lançar mão dos princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso que inspiraram as normas dos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 266.º, n.º 2, da CRP, procurando, com ponderação e equilíbrio, a solução que melhor se ajuste ao caso, o que implica definir qual a justa medida em que um ou cada um desses direitos há-de prevalecer sobre o outro ou há-de ser sacrificado em favor do outro.

Esta reserva de acesso a dados pessoais de terceiro caduca 50 anos após a data da sua morte ou, sendo esta desconhecida, 75 anos após a elaboração do documento. É o que dispõe a parte final do n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro,<sup>13</sup> diploma que estabelece o regime geral dos arquivos e do património arquivístico.<sup>14</sup>

Os dados pessoais comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de eventual responsabilidade (civil ou mesmo criminal), nos termos do artigo 10.º, n.º 3, da LADA e das normas do nosso ordenamento jurídico relativas ao instituto em questão.

Conforme dispõe o artigo 7.º, n.º 7, da LADA, o acesso aos documentos referentes a dados pessoais com tratamento automatizado rege-se por legislação própria, que é actualmente a Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

## 6.4

Expostas estas excepções à regra do livre acesso, importa chamar a atenção para o disposto no n.º 6 do artigo 7.º da LADA: qualquer documento sujeito a reserva de divulgação deve ser objecto de comunicação parcial sempre que for possível expurgar a informação relativa à matéria reservada. Assim, um documento que contenha dados reservados ao lado de outras informações de acesso livre não está todo ele sujeito a interdição de acesso: só no caso de se mostrar impraticável o sombreamento dos dados reservados (com recurso,

v. g., a fotocópia extraída, quer do original quer de outra fotocópia, após ocultação desses dados), é que se pode recusar o acesso a todo ele.

## 7

Às três mencionadas categorias de excepções que o n.º 2 do artigo 268.º da CRP expressamente ressaltou da regra do livre acesso aos documentos administrativos a LADA acrescentou outras que apontaremos em seguida. Mas a pergunta impõe-se desde já: podia fazê-lo? Numa abordagem superficial a resposta poderia afigurar-se negativa, uma vez que, como vimos, o direito em questão é de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias consagrados no título II da parte I da CRP e, portanto, além de ser directamente aplicável, só pode ser restringido nos *casos expressamente previstos na Constituição*, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos<sup>15</sup> e, sobretudo, porque foram apenas esses os limites impostos pela citada norma do artigo 268.º da CRP. Mas a resposta correcta não é assim tão simples. É conclusão adquirida na jurisprudência e na doutrina que não há nenhum direito, mesmo fundamental, que seja absoluto: nem sequer o direito à vida, ao qual se contrapõe, como sabemos, o direito de legítima defesa e o dever fundamental de defesa da Pátria. Por isso, como bem se sublinha no citado Acórdão do TC n.º 254/99, lug. citado, p. 380-381, todos os direitos de informação frente à Administração Pública consagrados no artigo 268.º estão limitados por outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos que com eles conflituem (cfr. Gomes CANOTILHO, na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 125.º, 1992, p. 254).

“Tais limites, ditos *a posteriori*, por se determinarem depois da determinação do conteúdo do direito por via de interpretação (a qual poderá determinar limites desse conteúdo), sempre seriam admissíveis”, não havendo “nenhuma razão para que limites do mesmo género não existam no caso do direito de acesso do n.º 2”: independentemente da forma utilizada na CRP para definir um direito, limites desse género “resultam simplesmente da existência de outros direitos ou bens, igualmente reconhecidos na Constituição e que em certas circunstâncias com eles conflituam, bem como da possibilidade de conflitos entre direitos idênticos na titularidade de diferentes pessoas”. Em suma: todos os direitos, mesmo os fundamentais, “podem ser limitados ou comprimidos por outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos”; mas será sempre “necessário fundamentar a necessidade da limitação ou compressão quando

ela não se obtém por interpretação das normas constitucionais que regulam esses direitos”.<sup>16</sup>

## 7.1

O n.º 2 do artigo 10.º da LADA (que já vem da primitiva redacção do diploma, embora então ocupasse o n.º 1 desse artigo) dispõe ser “vedada a utilização de informações com desrespeito dos direitos de autor e dos direitos de propriedade industrial, assim como a reprodução, difusão e utilização destes documentos e respectivas informações que possam configurar práticas de concorrência desleal”. E, segundo o n.º 1 do mesmo artigo 10.º, aditado pela citada Lei n.º 8/95, “a Administração pode recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas”.

Trata-se de restrições ou compressões do direito de acesso aos documentos administrativos impostas pela necessidade de o conciliar com os direitos, também com assento constitucional, de propriedade (intelectual, comercial, industrial), de iniciativa económica e de livre concorrência.<sup>17</sup>

Assim, para além das decorrentes do direito de autor, que abordaremos abaixo, contemplam-se aqui limitações exigíveis para protecção da propriedade industrial, de segredos comerciais e industriais, de dados confidenciais sobre a vida interna das pessoas colectivas, com o objectivo de prevenir a violação dos princípios da sã concorrência, proteger a confidencialidade dos negócios privados e evitar a difusão de informações prejudiciais aos interesses comerciais e ao crédito das empresas. O legislador impede assim que através do abuso do direito de acesso aos documentos administrativos uma empresa aproveite para conhecer segredos de uma sua concorrente (e, em prejuízo desta, tirar daí proveitos ilícitos), designadamente no domínio das estratégias ou operações comerciais ou de *marketing*, dados estatísticos confidenciais como os relativos a penetração no terreno ou no mercado, processos técnicos de fabrico (*know-how*), ficheiros de clientes, dados relativos a pesquisas e trabalhos de investigação e a patentes.

## 7.2

Quanto ao direito de autor, a Convenção de Berna Relativa à Protecção das Obras Literárias e Artísticas, de 1886, a que Portugal aderiu em 1911, deixa à opção dos respectivos Estados-membros “a determinação da protecção

a conceder aos textos oficiais de carácter legislativo, administrativo ou judiciário, bem como às traduções oficiais desses textos”.

O Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos (doravante CDADC),<sup>18</sup> depois de definir no seu artigo 2.º a compreensão e, exemplificativamente, a extensão do conceito de obras originais, equiparou a elas, nas alíneas a) a c) do n.º 1 do seu artigo 3.º, certas outras obras, entre as quais, como se lê na última destas alíneas, “as compilações sistemáticas ou anotadas de textos de convenções, de leis, de regulamentos e de relatórios ou de decisões administrativas, judiciais ou de quaisquer órgãos ou autoridades do Estado ou da Administração”. Porém, no uso da faculdade consagrada na Convenção de Berna, o mesmo CDADC optou por excluir da cobertura protectora do Direito de Autor os “textos compilados ou anotados a que se refere a (*acima transcrita*) alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º, bem como as suas traduções oficiais”.<sup>19</sup>

O CDADC também declarou, no artigo 7.º, n.º1, alíneas b) a d), não constituírem objecto de protecção: “b) Os requerimentos, alegações, queixas e outros textos apresentados por escrito ou oralmente perante autoridades ou serviços públicos; c) Os textos propostos e os discursos proferidos perante assembleias ou outros órgãos colegiais, políticos e administrativos, de âmbito nacional, regional ou local, ou em debates públicos sobre assuntos de interesse comum; d) Os discursos políticos”.

Nos n.º 2 a 4 daquele artigo 7.º estabelecem-se restrições a esta regra da livre utilização, nos termos que a seguir se transcrevem:

- “2. A reprodução integral, em separata, em colectânea ou noutra utilização conjunta, de discursos, peças oratórias e demais textos referidos nas alíneas c) e d) do n.º 1 só pode ser feita pelo autor ou com o seu consentimento.
3. A utilização por terceiro de obra referida no n.º 1, quando livre, deve limitar-se ao exigido pelo fim a atingir com a sua divulgação.
4. Não é permitida a comunicação dos textos a que se refere a alínea b) do n.º 1 quando esses textos forem por natureza confidenciais ou dela possa resultar prejuízo para a honra ou reputação do autor ou de qualquer outra pessoa, salvo decisão judicial em contrário proferida em face de prova da existência de interesse legítimo superior ao subjacente à proibição”.

Este artigo 7.º, n.º 4, do CDADC deve ler-se hoje à luz da LADA, isto é, tendo presentes quer os seus preceitos relativos à comunicabilidade de documentos

nominativos (ou, mais rigorosamente, de dados pessoais) quer o seu já citado artigo 7.º, n.º 6, segundo o qual, como vimos acima, os textos em questão podem ser, independentemente de decisão judicial, “objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”.

Importa ainda reter que o artigo 81.º, alínea b), do CDADC consente a reprodução, “para uso exclusivamente privado, desde que não atinja a exploração normal da obra e não cause prejuízo injustificado dos legítimos interesses do autor, não podendo ser utilizada para quaisquer fins de comunicação pública ou comercialização”.

Conclui-se do exposto que a Administração Pública pode (e deve), na grande maioria das situações que se lhe deparam, facultar a consulta ou a reprodução de um documento administrativo, sem com isso violar direitos autorais, ficando o requerente do acesso, que assim viu satisfeita a sua pretensão, sujeito às estatuições das normas sobre direito de autor, algumas das quais acima se referiram.

### 7.3

Dispõe o artigo 7.º, n.º 4, da LADA: “O acesso a documentos constantes de processos não concluídos ou a documentos preparatórios de uma decisão é diferido até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração”.

Esta restrição (dilação temporal) de acesso a documentos administrativos não atinge as pretensões de informação procedimental, ou seja, as formuladas pelas pessoas directamente interessadas num procedimento administrativo e, em geral, todas as que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos dados em questão. Como vimos acima, é matéria prevista e regulada, com maior amplitude, nos artigos 268.º, n.º 1, da CRP e 61.º a 64.º do CPA.

Segundo a interpretação que se nos afigura mais adequada, a norma em apreço não impõe à Administração Pública um poder vinculado ou um poder-dever, antes lhe concede uma faculdade, um poder discricionário de, nas situações aí previstas, facultar o acesso imediato ou diferi-lo até à ocorrência do primeiro dos factos seguintes: decisão, arquivamento do processo ou decurso de um ano após a elaboração do documento cujo acesso é pretendido.<sup>20</sup>

Aparentemente este poder discricionário pode parecer excessivo, mas verifica-se a sua consagração, em moldes semelhantes ou até mais generosos para o poder público, na generalidade das legislações europeias, com a justificação, que se nos afigura procedente, de que o Poder Administrativo, necessita de algum espaço e tempo para tomar decisões pensadas fora da pressão da praça pública.<sup>21</sup>

O problema mais grave que a interpretação e aplicação desta norma suscita é o da sua conformidade com a CRP. Como vimos acima, um direito análogo aos direitos fundamentais como o do acesso aos documentos administrativos só pode ser restringido nos casos expressamente previstos na CRP, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Ora percorrendo a nossa Constituição, em particular o título IX da sua parte III, subordinado à epígrafe *Administração Pública*, não encontramos aí protegido qualquer direito, bem ou interesse que reclame tal restrição ao direito em apreço.

## 8

O acesso a documentos administrativos é pedido por escrito, assinado. O requerimento, com a identificação do requerente<sup>22</sup> e dos documentos pretendidos,<sup>23</sup> é dirigido ao órgão que os possui, o qual deve responder no prazo de 10 dias úteis<sup>24</sup> comunicando a sua decisão – obrigatoriamente fundamentada se negativa – ou informando que não possui os documentos e que reenviou o pedido à entidade competente, se for caso disso. Se tiver dúvidas sobre a qualificação dos documentos ou sobre a decisão a tomar, deve, no mesmo prazo, pedir à CADA um parecer e comunicar o facto ao requerente.<sup>25</sup>

Se o pedido não obtiver resposta ou for total ou parcialmente indeferido, pode o interessado dirigir, no prazo de 20 dias úteis,<sup>26</sup> uma queixa à CADA que, após instrução do processo,<sup>27</sup> “elabora relatório de apreciação da situação”. Em face do parecer assim emitido pela CADA, a entidade administrativa deve reapreciar o assunto no prazo de 15 dias úteis.<sup>28</sup> Se nada lhe for comunicado ou se a nova decisão continuar a ser-lhe desfavorável, pode o interessado, no prazo de um mês, com obrigatório patrocínio de advogado, dirigir pedido de intimação desse órgão administrativo ao Tribunal Administrativo de Círculo<sup>29</sup> que, em processo por lei classificado de urgente, aprecia a pretensão e, se a considerar procedente, lavra sentença intimando a autoridade requerida a facultar, sob pena de responsabilidade civil, disciplinar e criminal, o acesso documental em causa.<sup>30</sup>

## 9

Ao definir a CADA como entidade pública independente que funciona junto da Assembleia da República (doravante AR), o artigo 18.º da LADA pretendeu dotá-la de independência face a outros órgãos do Estado, incluindo o Governo.<sup>31</sup>

A CADA goza de autonomia administrativa. Os valores globais do seu orçamento são aprovados conjuntamente com o Orçamento da AR. A sua presidência cabe a um Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo. Os outros membros são dois Deputados eleitos pela AR e oito personalidades, designadas, respectivamente, pelo Presidente da AR, pelo Governo (duas), pelos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, pela Ordem dos Advogados e pela Comissão Nacional de Protecção de Dados.<sup>32</sup>

A CADA tem por missão zelar, através de pareceres e recomendações,<sup>33</sup> pela observância das disposições legais que regulam o acesso aos documentos administrativos e pela sua evolução quer no âmbito legislativo quer no domínio da sua interpretação e aplicação. A sua actividade é divulgada principalmente através dos seus relatórios anuais, publicados em brochuras, e da Internet ([www.cada.pt](http://www.cada.pt)).

## 10

O processo de assimilação e de adaptação aberto por esta inovação legislativa, num domínio em que até recentemente vigorava um regime de *arcana praxis*, implica muito esforço e a dobragem de alguns cabos tormentosos, sobretudo por parte do Poder Central, Regional e Local. Por isso, não é de estranhar que ainda estejamos longe de conseguir a cem por cento, na prática quotidiana, o objectivo de a todos ser reconhecido este direito de acesso à informação administrativa. No entanto, ao atentarmos na evolução de tal processo, sobretudo nesta última meia dúzia de anos, verificamos quão grande é o número e a valia das etapas já vencidas graças ao esforço conjugado de muitas vontades: da CADA, da AR, do Governo, dos Tribunais, de órgãos e agentes administrativos, de empresas de comunicação social, de advogados, de sociedades comerciais, de associações e organizações não governamentais, bem como de muitos cidadãos que se revelam cada vez mais conscientes das implicações da transparência administrativa na boa gestão da *res publica*.

<sup>1</sup> Entretanto alterada pela Lei n.º 8/95, de 29-3, e pela Lei n.º 94/99, de 16-7, em anexo à qual vem publicado o texto completo e actualizado da LADA.

<sup>2</sup> Vide, por exemplo: Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 2-2-1995 (processo n.º 36 628), *in Apêndice ao Diário da República* (AP-DR) de 18-7-1997, p. 1202; de 18-4-1996 (proc. n.º 39 788), *in AP-DR* de 23-10-1998, p. 2696; de 13-2-1997 (proc. n.º 41 495), *in AP-DR* de 25/11/1999, p. 1144; de 6-5-1997 (proc. n.º 42 046), *in AP-DR* de 23-3-2001, p. 3466; de 3-7-1997 (proc. n.º 42 447), *in AP-DR* de 12-6-2001, p. 5515-5516; de 10-7-1997 (proc. n.º 42 448), *ibidem*, p. 5857; de 15-7-1997 (proc. n.º 42 504), *ibidem*, p. 5904; de 23-7-1997 (proc. n.º 42 546), *ibidem*, p. 5932; de 13-8-1997 (proc. n.º 42 754), *ibidem*, p. 6031 e outros neles citados; Acórdãos do Tribunal Constitucional (TC) n.º 176/92, de 7 de Maio (proc. n.º 214/90), *in Acórdãos do Tribunal Constitucional* (ACTC), 22.º vol., 1992, p. 382 e 388; n.º 231/92, de 30-6 (proc. n.º 34/90), *ibidem*, p. 575; n.º 234/92, de 30-6 (proc. n.º 10/91), *ibidem*, p. 603; n.º 237/92, de 30-6 (proc. n.º 327/91), *ibidem*, p. 617-618; e n.º 254/99, de 4-5 (proc. n.º 456/97), *in ACTC*, 43.º vol., 1999, p. 382 e seg., e outros neles citados; e autores aí referidos, em especial Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., 2.ª ed., p. 428.

<sup>3</sup> O n.º 1 deste artigo 65.º do CPA reproduz o conteúdo do n.º 2 do artigo 268.º da CRP nos seguintes termos: “Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

<sup>4</sup> O CPA foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15-11 (rectificado conforme declaração publicada no DR n.º 51, I Série-A, de 29-2-1992, 3.º Suplemento), e entrou em vigor em 16-5-1992, tendo entretanto sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31-1.

Um pouco mais tarde a Lei n.º 83/95, de 31-8, definiu os casos e meios do exercício de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular para prevenção e repressão das ofensas aos *interesses difusos*, conceito que abrange, designadamente, a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a protecção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público.

No domínio da protecção ambiental já haviam sido atribuídos às associações de defesa do ambiente direitos de consulta, de informação, de participação procedimental e de acção popular face à Administração Pública pela Lei n.º 10/87, de 4-4, entretanto substituída, sem alterações substanciais, pela Lei n.º 35/98, de 18-7.

Ao longo do texto citaremos outros diplomas legais e regulamentares sobre o direito à informação administrativa. Além deles, importa referir que a CRP dedica os seus artigos 37.º e 38.º ao direito que a todos

assiste “de informar, de se informar e de ser informados”; e convém recensear ainda, de entre a legislação mais recente sobre a matéria, o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22-4 (que estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos e sobre comunicação administrativa), e a Lei n.º 1/99, de 13-1 (Estatuto do Jornalista), em especial os seus artigos 6.º e 8.º a 10.º.

<sup>5</sup> Vide Prof. Fernando CONDESSO, *Direito à Informação Administrativa*, Lisboa, 1995, p. 55 onde se pode ler “O princípio da publicidade dos documentos apoia-se nas ideias do controlo da burocracia e do governo justo, como meio de garantir as ideias de justiça e imparcialidade da Administração”. Como escreveu o Prof. Barbosa de MELO sob o título *As garantias administrativas na Dinamarca e o princípio do arquivo aberto* (*Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LVII, 1981, p. 269), “a abertura do arquivo dá aos cidadãos a possibilidade de nele carem as informações que desejem, pondo a «memória» administrativa, tradicionalmente protegida pelo segredo de Estado, à mercê da curiosidade cívica a fim de alargar a participação do povo na vida administrativa”.

<sup>6</sup> Cfr. artigo 7.º, n.º 2, da LADA.

<sup>7</sup> Cfr. artigos 12.º, n.º 1 e 2, da LADA e 3.º do Decreto-Lei n.º 134/94, de 20 de Maio.

<sup>8</sup> Despacho n.º 8617/2002, de 3-4, publicado no DR, n.º 99, II Série, de 29-4-2002, que, segundo entendimento uniforme da CADA, vincula apenas a Administração Central.

<sup>9</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da LADA.

<sup>10</sup> Vide Prof. Fernando CONDESSO, *obra citada*, p. 317 e seg.

<sup>11</sup> Alterada pela Lei n.º 4/95, de 21-2, pela Lei n.º 15/96, de 30-4, e pela Lei n.º 75-A/97, de 22-7.

<sup>12</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 369/91, de 7-10, e pelo Decreto-Lei n.º 245/95, de 14-9.

<sup>13</sup> O citado n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 16/93 parece dever considerar-se tacitamente derogado pela LADA no mais, ou seja, na parte que se passa a transcrever: “Não são comunicáveis os documentos que contenham dados pessoais de carácter judicial, policial ou clínico, bem como os que contenham dados pessoais que não sejam públicos, ou de qualquer índole que possa afectar a segurança das pessoas, a sua honra ou a intimidade da sua vida privada e familiar e a sua própria imagem, salvo se os dados pessoais puderem ser expurgados do documento que os contém, sem perigo de fácil identificação [ou] se houver consentimento unânime dos titulares dos interesses legítimos a salvaguardar”.

<sup>14</sup> De uma forma genericamente semelhante à adoptada pelo n.º 1 do citado artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 16/93, mas regulando mais pormenorizadamente a matéria, dispõem os artigos 7.º, n.º 3, e 12.º, n.º 4, da LADA que o depósito dos documentos administrativos

em arquivos não prejudica o exercício, a todo o tempo, do direito de acesso aos mesmos; contudo, a sua reprodução só pode ser feita através de meio que não cause dano ao documento visado: se for caso disso, o interessado pode, a expensas suas e sob a direcção do serviço detentor, promover a cópia manual ou a reprodução por qualquer outro meio que não prejudique a conservação do documento a reproduzir. Por outro lado, o artigo 7.º, n.º 7, da LADA preceitua que o acesso aos documentos depositados em arquivos históricos se rege por legislação própria.

<sup>15</sup> Cfr. artigos 17.º e 18.º, n.ºs 1 e 2, da CRP.

<sup>16</sup> Cfr. o cit. Ac. do TC n.º 254/99, os arestos mencionados na nota 2, bem como o Ac. do STA de 6-10-1994 (proc. n.º 35 682), *in AP-DR* de 18-4-1997, p. 6789.

<sup>17</sup> Cfr. artigos 42.º, 61.º, 62.º, 78.º, 80.º, alínea c), 81.º, alínea e), 82.º, n.º 3 e 4, e 86.º da CRP.

<sup>18</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14-3, e alterado pela Lei n.º 45/85, de 17-9, pela Lei n.º 114/91, de 3-9, pelo Decreto-Lei n.º 332/97, de 27-11, e pelo Decreto-Lei n.º 334/97, de 27-11.

<sup>19</sup> Cfr. seu artigo 8.º, n.º 1.

<sup>20</sup> É esta a interpretação que a CADA tem dado – e que parece correcta – à expressão legal “decorso de um ano após a sua elaboração”.

<sup>21</sup> Na língua inglesa exprime-se esta ideia através da expressão *space to think*.

<sup>22</sup> Em geral é suficiente o nome e a morada.

<sup>23</sup> Deficiências de identificação dos documentos só justificam o indeferimento do pedido depois de se revelarem infrutíferas as diligências que, na medida do razoável e com a necessária cooperação do interessado, a entidade requerida deve fazer para os localizar.

<sup>24</sup> Contado nos termos do artigo 72.º do CPA, portanto com desconto dos sábados, domingos e feriados.

<sup>25</sup> Cfr. artigos 13.º e 15.º da LADA.

<sup>26</sup> Contado da recepção dessa resposta ou do 10.º dia útil posterior à apresentação do requerimento não respondido e que assim, embora só para tal efeito, se presume indeferido (cf. artigo 16.º, n.º 1, da LADA).

<sup>27</sup> Com audição da entidade requerida e a junção das informações necessárias e, se necessário ou conveniente, dos documentos em questão, mesmo sob a forma de fotocópia.

<sup>28</sup> Cfr. artigos 16.º da LADA e 6.º do Regulamento Interno da CADA, publicado no DR n.º 16, II Série, de 19-1-1995, p. 726.

<sup>29</sup> Com jurisdição na área da sede do órgão administrativo requerido.

<sup>30</sup> Como dispõem os artigos 17.º da LADA, 5.º, 6.º e 82.º a 85.º da Lei do Processo nos Tribunais

Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16-7) e 11.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17-6, e como se prevê também nos artigos 11.º, n.º 1, 36.º e 104.º a 108.º do novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22-2, que revoga, entre outros, aqueles dois últimos diplomas e entrará em vigor em 22-2-2003. De salientar, como inovações mais importantes introduzidas na matéria por este novo CPTA, a redução para 20 dias do referido prazo de um mês (cfr. artigo 25.º) e o poder-dever conferido ao Tribunal, em caso de incumprimento da intimação sem justificação aceitável, de condenar o(s) próprio(s) titular(es) do(s) órgão(s) incumprido(s) na sanção compulsória de pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso na execução (cfr. artigos 108.º, n.º 2, e 169.º).

<sup>31</sup> Segundo a CRP (artigo 182.º), o Governo é o órgão superior da Administração Pública, a ele subordinada através de sujeição hierárquica ou tutelar; mas as dúvidas sobre a constitucionalidade da opção da lei ordinária de criar órgãos administrativos independentes, à revelia da teoria clássica que desenha a Administração em forma de pirâmide com o Governo no vértice, desapareceram com a revisão constitucional de 1997, que acrescentou ao artigo 267.º da CRP o actual n.º 3, com a seguinte redacção: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

Há, em Portugal e no estrangeiro, outras autoridades administrativas independentes. Entre nós, além da CADA, para só citar as que funcionam junto da AR, existem o Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, a Alta Autoridade para a Comunicação Social e a Comissão Nacional de Protecção de Dados.

<sup>32</sup> Cfr. artigo 19.º, n.º 1, da LADA.

<sup>33</sup> Que incidem principalmente sobre: a) queixas (mesmo de entidades públicas) por recusa de acesso a documentos administrativos, b) dúvidas colocadas pela Administração acerca de pretensões de acesso documental, formuladas por particulares ou por entidades públicas; c) viabilidade de pedidos de acesso a documentos nominativos de terceiro; d) propostas ou projectos de lei ou de regulamento respeitantes ao regime legal de acesso à informação do sector público.