



**Instituto Politécnico de Coimbra**  
Instituto Superior de Contabilidade  
e Administração de Coimbra

Ana Raquel Moniz de Carvalho

**O IMPACTO DO REGIME DA PROTEÇÃO DE DADOS  
NO ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA**

O impacto do regime da proteção de dados no acesso à informação administrativa

Ana Raquel Moniz de Carvalho

ISCAC | 2021

Coimbra, julho de 2021





**Instituto Politécnico de Coimbra**  
Instituto Superior de Contabilidade  
e Administração de Coimbra

Ana Raquel Moniz de Carvalho

**O impacto do regime da proteção de dados no acesso à  
informação administrativa**

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Solicitadoria, realizada sob a orientação do Professor Armando Ferreira Soares Veiga.

**Coimbra, julho de 2021**

## **TERMO DE RESPONSABILIDADE**

Ana Raquel Moniz de Carvalho, aluna n.º 2019101218, inscrita no Mestrado em Solicitadoria, ramo de Solicitadoria de Empresa, declara ser a única autora da presente dissertação, intitulada de “O impacto do regime da proteção de dados no acesso à informação administrativa”, apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para obtenção do grau de mestre.

Para o efeito, atesta que o presente trabalho é fruto de um considerável compromisso de empenho e dedicação e que nunca foi submetido, quer parcial, quer totalmente, a nenhuma outra instituição de ensino para qualquer finalidade. Mais atesta que todas as frases, ideias, dados ou outras informações de autores, trabalhos, artigos e monografias utilizados estão devidamente citados e incluídos nas referências, o que demonstra consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética que poderá resultar na anulação da dissertação.

Deste modo, declara que não há qualquer plágio, que não efetuou qualquer tipo de cópia fraudulenta e que não apresenta como seu o trabalho que é de outros.

“[N]enhum direito pode ser exercido de uma forma desrazoável, pois o que é desrazoável não é direito”.

Chaim Perelman

## **AGRADECIMENTOS**

O caminho por mim percorrido até aqui foi completamente desafiante, cheio de impasses, resistências e bloqueios, mas riquíssimo em aprendizagens para a vida, quer a nível intelectual, quer a nível emocional!

Este trabalho, apesar de exequível de qualquer forma, nunca poderia alcançar o mesmo resultado sem a essência de determinadas pessoas que para ele contribuíram, de modo muito *sui generis*.

Como tal, não podia deixar passar sem prestar os meus mais sinceros agradecimentos, antes de mais, ao Professor Armando Veiga pela disponibilidade e por todos os reparos, advertências e orientações inestimáveis concedidas.

Depois, aos meus pais. Agradeço por todo o amparo possível, em especial à minha mãe por todo o apoio afetivo e compreensão incondicionais. Jamais seria igual sem a sua condescendência e impassibilidade.

À minha irmã, também, um generoso agradecimento pelo acompanhamento nesta jornada. De modo algum seria igual sem as suas preciosas sugestões!

Ao João Féteira, a minha gratidão e reconhecimento mais profundos por toda a complacência demonstrada, por toda a colaboração prestada, pelo afeto e constante estímulo. Qualquer palavra ou conjunto de palavras irá sempre significar pouco para exprimir o quanto lhe estou grata!

Ao Sr. Rogério Martins, que já não pertence a este mundo visível, a minha infinita gratidão pelas suas palavras. Graças a elas faço e farei sempre por nunca desistir!

Obrigada a todos os que contribuíram para a concretização desta minha demanda pessoal!

## **RESUMO**

O modo de atuar da Administração Pública é pautado, entre outros, pelos princípios da administração aberta e da proteção de dados pessoais. O primeiro objetiva efetivar o direito de acesso aos documentos administrativos não procedimental e promover a transparência administrativa em benefício do escrutínio e da participação na atividade pública pelos cidadãos. O segundo visa a salvaguarda dos dados pessoais dos cidadãos relativamente ao seu tratamento por entidades públicas e equivale ao exercício do direito à proteção de dados pessoais. Ambos encontram previsão constitucional e legal e são alvo de supervisão por parte de entidades administrativas independentes distintas: a Comissão Nacional de Proteção de Dados assegura o cumprimento das normas relativas à proteção de dados pessoais e a Comissão de Acesso a Documentos Administrativos garante a observância da legislação respeitante à efetivação do direito de acesso à informação administrativa. Sucede que, quando um terceiro pretende o acesso a documentos administrativos contendo dados pessoais, ocorrem divergências interpretativas, quer a nível de competências das entidades administrativas referidas, quer a nível de entendimentos das mesmas e da doutrina, que tornam indispensável a existência de uma metodologia conciliadora dos direitos e posições presentes quando estes entram em conflito. Assim, por forma a indagar o modo como está a ser realizada esta concordância de ambos os direitos fundamentais na Administração Pública, recorrendo à legislação em vigor, à doutrina e à jurisprudência, serão encontradas respostas adequadas em função do caso concreto e tendo em conta parâmetros de proporcionalidade, de finalidade, de minimização, de eficiência e razoabilidade.

Palavras-chave: administração aberta; proteção de dados; conciliação de direitos e posições.

## **ABSTRACT**

The Public Administration's way of acting is guided, among others, by the principles of open administration and the protection of personal data. The first aims to make effective the right of access to non-procedural administrative documents and promoting administrative transparency for the benefit of scrutiny and participation in public activity by citizens. The second aims to safeguard the personal data of citizens in relation to their processing by public entities and is equivalent to exercising the right to protection of personal data. Both find constitutional and legal provisions and are subject to supervision by different independent administrative bodies: the National Data Protection Commission ensures compliance with the rules relating to the protection of personal data and the Commission for Access to Administrative Documents ensures compliance with the law concerning the realization of the right of access to administrative information. It happens that, when a third party seeks access to administrative documents containing personal data, interpretative divergences occur, either in terms of competences of the aforementioned administrative entities, or in terms of their understanding and doctrine, which make the existence of a conciliatory methodology essential rights and positions present when they come into conflict. Thus, in order to inquire how this agreement of both fundamental rights in Public Administration is being carried out, using current legislation, doctrine and jurisprudence, appropriate answers will be found depending on the specific case and taking into account parameters of proportionality, purpose, minimization, efficiency and reasonableness.

Keywords: open administration; data protection; conciliation of rights and positions.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I: DIREITO À INFORMAÇÃO - OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS .....	3
1. Considerações iniciais, em especial, o Princípio da Proporcionalidade .....	3
2. O direito à informação em geral .....	8
3. O direito à informação administrativa .....	10
3.1. O direito à informação administrativa procedimental .....	11
3.2. O direito à informação administrativa não procedimental.....	12
4. O direito à autodeterminação informativa .....	15
5. A concretização legal dos preceitos constitucionais.....	18
6. O direito da União Europeia .....	20
6.1. A nível de direito à proteção de dados.....	20
6.2. A nível de direito de acesso à informação pública .....	23
CAPÍTULO II: O PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA .....	27
1. Enquadramento normativo.....	27
2. O direito de acesso aos documentos administrativos.....	29
2.1. Os sujeitos ativos .....	30
2.2. Os sujeitos passivos .....	31
2.3. O objeto.....	33
3. A divulgação ativa da informação .....	36
CAPÍTULO III: RESTRIÇÕES AO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA .....	38
1. As restrições do artigo 6.º da LAIAARDA .....	38
2. O caso especial do acesso aos documentos nominativos.....	40
2.1. O documento nominativo.....	41
2.2. “Prazo de validade” da inacessibilidade .....	42
2.3. A “autorização escrita” .....	44

2.4. O interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido .....	46
2.5. “Suficientemente relevante, após ponderação” .....	49
2.6. Comunicação parcial dos documentos.....	50
2.7. A presunção do n.º 9 do artigo 6.º da LAIAARDA.....	55
<b>CAPÍTULO IV: O CONFRONTO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA COM O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS .....</b>	<b>58</b>
1.As principais querelas.....	58
1.1. A posição da CADA .....	60
1.2. O entendimento da CNPD .....	62
2.A tentativa de conciliação.....	64
2.1.Algumas posições conciliatórias .....	66
3. O caminho para a necessária harmonização .....	69
3.1. O princípio da finalidade .....	69
3.2. O princípio da proporcionalidade .....	72
3.3. A harmonização prática .....	73
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>79</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS**

CADA: Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CC: Código Civil

CDFUE: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CNPD: Comissão Nacional de Proteção de Dados

CRP: Constituição da República Portuguesa

LADA: Lei de Acesso a Documentos da Administração

LARDA: Lei de Acesso e de Reutilização de Documentos Administrativos

LAIAARDA: Lei de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos

LPDP: Lei da Proteção de Dados Pessoais

p.: página

pp.: páginas

RGPD: Regulamento Geral de Proteção de Dados

STA: Supremo Tribunal Administrativo

TC: Tribunal Constitucional

TCAS: Tribunal Central Administrativo Sul

TEDH: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TJUE: Tribunal de Justiça da União Europeia

ss.: seguintes

UE: União Europeia

## **INTRODUÇÃO**

Tal como o título desta odisseia sugere, pretende-se analisar pormenorizadamente as normas que regulam o direito de acesso aos documentos administrativos não procedimental, com significativo destaque para aquelas que se interligam com o direito à proteção de dados pessoais.

Ambos os direitos em destaque – o direito à proteção de dados pessoais e o direito de acesso aos documentos administrativos – são direitos fundamentais com consagração constitucional: se o primeiro se encontra previsto na parte respeitante aos direitos, liberdades e garantias, o segundo é unanimemente reconhecido na doutrina e jurisprudência como sendo de natureza análoga a tais direitos, liberdades e garantias. Só por este facto se pode retirar uma ilação óbvia: é que o texto constitucional dá as diretrizes necessárias para a atuação em caso de conflito de direitos fundamentais (nos artigos 17.º e seguintes), sendo uma delas o recrutamento do mediador princípio da proporcionalidade.

Contudo, contrapondo os respetivos regimes e princípios, concretamente, o princípio da administração aberta – previsto legalmente na Lei n.º 26/2016, de 22/08 (LAIARDA) e no Código do Procedimento Administrativo (CPA) – com o princípio da proteção de dados pessoais – consagrado atualmente no tão afamado Regulamento da Proteção de Dados Pessoais (doravante RGPD) e na respetiva lei de execução portuguesa, a Lei n.º 58/2019, de 08/08 –, deparamo-nos com sérias tensões, especialmente quando está em causa um concreto pedido de acesso de terceiro a documentos administrativos contendo dados pessoais.

A possível conciliação destes direitos encontra vários obstáculos, um dos quais consiste na existência de inúmeras divergências interpretativas no seio das entidades guardiãs dos respetivos regimes – a Comissão de Acesso a Documentos Administrativos, adiante designada de CADA, e a Comissão Nacional de Proteção de Dados, conhecida por CNPD.

Assim, numa fase inicial, pretende-se efetuar o enquadramento legal do tema, densificando os princípios da atividade da Administração Pública mais relevantes para esta temática e apresentando reflexões gerais sobre as legislações portuguesa e europeia, por forma a delinear os regimes e diplomas legais a convocar para esta investigação.

Posteriormente, no segundo capítulo apresenta-se uma delimitação do princípio da administração aberta, necessária perante a constatação da existência de três textos normativos com conteúdos distintos sobre o referido princípio. Considera-se, pois, importante aludir às duas dimensões pertencentes a um mesmo princípio da administração aberta – uma ativa que apela à transparência administrativa e uma passiva que corresponde ao direito de acesso à informação administrativa – para depois, no capítulo seguinte, proceder a uma explicitação rigorosa das restrições a tal princípio, designadamente das limitações impostas ao direito de acesso de documentos administrativos contendo dados pessoais invocado por terceiros.

É a partir daqui e da análise que se efetuará ao n.º 5 do artigo 6.º da LAIARDA que, no último capítulo, se darão a conhecer as inúmeras divergências aparentemente impeditivas de uma necessária harmonização prática existentes na doutrina e no âmbito das autoridades administrativas independentes (CADA e CNDP). Do mesmo modo e através da enumeração de critérios solucionadores, serão identificadas as respostas consideradas, sob a nossa ótica, conciliadoras e adequadas à pacificação das tensões detetadas.

## **CAPÍTULO I: DIREITO À INFORMAÇÃO - OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

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 (Martins, 2002, p. 1).

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa – CRP)<sup>1</sup>. Ele apresenta-se como um conceito de significativo relevo para a CRP<sup>2</sup>, pois contém em si uma enumeração descritiva aberta<sup>3</sup> de diversos princípios que se densificam ao longo do texto constitucional<sup>4</sup>.

Assim delineado, este princípio do Estado de direito democrático expressa o acolhimento de vários outros princípios e direitos, entre os quais se destacam, para efeitos deste estudo, os prescritos à Administração Pública<sup>5</sup>.

### **1. Considerações iniciais, em especial, o Princípio da Proporcionalidade**

Segundo Martins (2001), a CRP, “ao fazer prevalecer uma conceção de Administração estruturalmente democrática quis deixar claro que a Administração e as suas estruturas

---

<sup>1</sup> Como expõe Amaral (2005, p. 128), este artigo “prescreve como é que Portugal *deve ser*”, ou seja, “que *deve constituir-se* como (que deve adotar a “forma” de) *Estado de direito democrático*”.

<sup>2</sup> Sustentando também ser o Estado de direito democrático um dos conceitos chave da CRP, *vide* Canotilho e Moreira (2014a, p. 204). No mesmo sentido, *vide* Amaral (2005), para quem este consiste num princípio “fundamental”, de “conteúdo vastíssimo”, já que comporta em si “o “coração” da Constituição” (p. 130).

<sup>3</sup> Segundo Amaral (2005, *vide* pp. 130-132). No mesmo sentido, *vide* Canotilho e Moreira (2014a, p. 206), que admitem a possibilidade de se extraírem outras normas deste princípio.

<sup>4</sup> Neste sentido, *vide* os autores Canotilho e Moreira (2014a), que sustentam que o princípio do Estado de direito democrático, na sua dimensão de Estado de direito, “é conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional que densificam a ideia de *sujeição do poder a princípios e regras jurídicas*, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança” (p. 204). Também Amaral (2005) alude a “uma força nomogenética máxima” do princípio do Estado de direito democrático que apenas é conhecida através dos restantes princípios que o integram e que dele decorrem, sustentando a existência de “uma relação dinâmica entre “elementos do sistema” e “unidade [de sentido dele]” (pp.132-133). No mesmo sentido, *vide* Martins (2001, p. 504), que se refere a uma “ordem integradora”.

<sup>5</sup> Reconhecendo a importância das referências à Administração Pública no seio da CRP, *vide* Martins (2001). Para o autor “é imperativo que as Constituições se refiram consistentemente à Administração Pública e ao poder administrativo, desde logo em homenagem à ideia fundamental de Estado de Direito” (p. 463), pois uma CRP que seja indiferente à Administração Pública não conseguirá dar tradução fiel “às exigências que se lhe associam de realização de um *Estado democrático*” (p. 464).

devem existir não *só pelo Povo, em função do Povo e para o Povo*, mas também *com* (o contributo e o controlo) *do Povo*” (p. 504). Pode-se, assim, afirmar que toda a atuação administrativa se encontra inserida num Estado de direito democrático que lhe concede o fundamento e a legitimidade necessários ao exercício do respetivo poder, efetivado nos termos da CRP e das leis a ela conformes, tendo como último desígnio a garantia da proteção dos cidadãos, em especial, a concretização da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da justiça e da segurança<sup>6</sup>, contra arbitrariedades praticadas pelos entes públicos<sup>7</sup>.

Aqui entendida em sentido amplo<sup>8</sup>, a Administração Pública é norteada por um conjunto de princípios constitucionalizados e enunciados nos artigos 266.º e seguintes da CRP.

O artigo 266.º da CRP enumera as “*medidas materiais da juridicidade administrativa*”<sup>9</sup>, isto é, os vários parâmetros que delimitam toda a atividade da Administração Pública, desde logo, os princípios da prossecução do interesse público, da constitucionalidade da administração, da legalidade (ou juridicidade<sup>10</sup>), da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé. Todos estes princípios basilares visam definir critérios jurídicos e parâmetros de atuação e de decisão administrativa, demarcando opções administrativas no âmbito da discricionariedade<sup>11</sup> e da ponderação de interesses

---

<sup>6</sup> De acordo com Klaus Stern *apud* Amaral (2005, pp. 152-153).

<sup>7</sup> No mesmo sentido, *vide* Amaral (2005, pp. 152-153) e Canotilho e Moreira (2014a, p. 207; 2014b, pp. 793 e ss.).

<sup>8</sup> Nesse sentido, Canotilho e Moreira (2014a, p. 793) referem-se a “um *princípio de pluralidade de administrações públicas*” para evidenciar “*todas as formas de administração pública*”. Também Martins (2001, pp. 476-477) alude a um “pluralismo organizacional administrativo” no âmbito de um “conceito constitucional de Administração Pública” e Miranda (1998, p. 281) menciona que a Administração “compreende não só qualquer pessoa coletiva pública mas também qualquer pessoa coletiva de direito privado” quando esta detenha *ius imperium* na relação com os particulares. Gonçalves (2020, pp. 59-70) alude a um “conceito agregador” e a “um sistema de organizações dotadas (...) da sua subjetividade jurídica própria”. Já no âmbito da jurisprudência, por exemplo, o acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 117/2015, processo n.º 686/12, tem o mesmo entendimento ao clarificar que “[a] CRP, particularmente nos artigos 266.º a 268.º, adota um conceito amplo de Administração Pública que, além das pessoas coletivas de direito público, abrange, quer as formas de organização de carácter privado que pertencem ao setor público ou que se encontrem sob influência dominante dos poderes públicos, quer as entidades particulares a quem foram delegadas funções públicas”.

<sup>9</sup> Assim intituladas por Canotilho e Moreira (2014b, p. 797).

<sup>10</sup> *Vide*, acerca da alusão a um mesmo princípio da juridicidade, Andrade (1986), Carvalho (1999) e Canotilho e Moreira (2014b).

<sup>11</sup> Relembrando, de modo simplificado, pode dizer-se que a discricionariedade significa a liberdade de escolha de entre várias soluções apresentadas como igualmente possíveis: pode a Administração Pública escolher livremente uma das soluções constantes na lei, sendo que todas elas são igualmente boas. A propósito desta temática, *vide* acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 03.03.2016, processo n.º 0768/15, e Gonçalves (2020, pp. 200 e ss).

conflitantes, designadamente no que respeita à harmonização dos interesses particulares com os públicos<sup>12</sup>.

Seguidamente, o artigo 267.º da CRP apresenta um elenco de princípios relativos à estrutura organizatória da Administração Pública, estabelecendo, nomeadamente, os princípios da desburocratização, da gestão participada, da eficácia e unidade de ação e da racionalização, os quais acrescem àqueles outros princípios fundamentais consagrados no artigo 266.º da CRP. Este conjunto de princípios organizacionais da atividade administrativa pretende enfatizar, para além da função conformadora e da função de direção pública atribuídas a uma Administração Pública estruturada, uma inegável função democrática que concorre no sentido de diminuir e até mesmo eliminar a tão indesejada opacidade que lhe é imputada desde sempre, contribuindo-se, assim, para a efetivação do princípio do Estado de direito democrático<sup>13</sup>. Exemplos disso são o objetivo estruturante da desburocratização (n.º 1 do artigo 267.º da CRP), que reclama várias vias de atuação, entre as quais se destaca a abertura das estruturas organizacionais e a exigência de transparência nos procedimentos de atuação e decisão administrativas, e o objetivo que se expressa na aproximação dos serviços administrativos à população, que implica adotar instrumentos de descentralização<sup>14</sup> e de desconcentração<sup>15</sup> administrativas (n.º 2 do artigo 266.º da CRP), os quais não podem lesar a eficácia e a unidade de ação da Administração. Não obstante a importância assumida por todos estes princípios que, nas palavras de Canotilho e Moreira (2014b, p. 195), estabelecem, a propósito do artigo 266.º, “*medidas de concretização* da própria Constituição (e também do direito da União Europeia)”, já que “conferem racionalidade e justiça ao sistema de uma administração de um Estado de direito democrático” e oferecem “regras de coordenação e impulsos de direção” nas

---

<sup>12</sup> No mesmo sentido, Canotilho e Moreira (2014b, p. 795).

<sup>13</sup> Vide Canotilho e Moreira (2014b, p. 807).

<sup>14</sup> A descentralização administrativa significa a transferência de funções do Estado, isto é, da Administração Pública Central para outras entidades, já constituídas ou a criar, dotadas de personalidade jurídica e autonomia. Um bom exemplo é o que foi operado pela Lei n.º 50/2018, de 16/08, que levou a cabo uma série de transferências de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Como nos ensina Caetano (1996, p. 71), “só existe descentralização quando a lei, em vez de reunir as atribuições de interesse público numa só entidade, as distribui por diversas pessoas jurídicas, sobretudo quando dotadas de autonomia administrativa”.

<sup>15</sup> Traduz-se numa deslocação de competências no domínio da própria entidade administrativa, o que pressupõe hierarquia, ou seja, nas palavras de Caetano (1996, p. 71), “consiste em distribuir poderes de decisão pelos vários graus de uma hierarquia, em vez de os reservar sempre ao superior máximo”.

relações que a administração enceta, salienta-se aqui o denominado princípio da proibição do excesso ou princípio da proporcionalidade.

Entendido por Amaral (2005, p. 185) como um “requisito de *mensurabilidade* dos atos estaduais”<sup>16</sup> e por Novais (2006, p. 101) como “a autêntica *chave* de resolução da esmagadora maioria dos problemas de direitos fundamentais”, o princípio da proporcionalidade decorre do princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º da CRP<sup>17</sup>. Encontram-se várias concretizações deste princípio ao longo do texto constitucional, sendo aqui de realçar as previstas no n.º 2 do artigo 18.º, no âmbito das restrições aos direitos, liberdades e garantias, e no n.º 2 do artigo 266.º, a propósito da atuação das entidades administrativas.

O princípio da proporcionalidade significa, pois, que toda a atividade administrativa se deve demonstrar equilibrada, necessária e ponderada<sup>18</sup>, já que, nas palavras de Canotilho (2003, p. 268), este princípio “é, hoje, assumido como um *princípio de controlo* exercido pelos tribunais sobre a adequação dos meios administrativos (sobretudo coativos) à prossecução do escopo e ao balanceamento concreto dos direitos ou interesses em conflito”.

São lhe apontados recorrentemente três subprincípios<sup>19</sup>: (i) o princípio da adequação; (ii) o princípio da exigibilidade ou necessidade; e (iii) o princípio da proporcionalidade *stricto sensu*. O primeiro subprincípio referido indica que a Administração, ao atuar, deve escolher os meios mais adequados e conformes à realização dos seus fins; o segundo impõe que os meios escolhidos pela Administração sejam exigíveis e necessários para a prossecução das finalidades, já que estas não podem ser obtidas por outros meios menos

---

<sup>16</sup> Também Canotilho se refere, no âmbito deste princípio, a uma “*medida* para as restrições administrativas da liberdade individual” (2003, p. 266).

<sup>17</sup> É controvertido o fundamento constitucional do princípio da proporcionalidade. Há autores que o derivam do princípio do Estado de direito, como Amaral (2005, p. 186), que sustenta que os atos estaduais “*nunca devem ser excessivos*, quaisquer que sejam as funções” exercidas e que “este imperativo de *medida*, ou de *equilíbrio*” advém “da ideia de segurança contida no princípio (materialmente entendido) do Estado de direito”, considerando, pois, que a sua *sedes materiae* se encontra no artigo 2.º da CRP. Também Canotilho (2003, pp. 266-273) entende que a proporcionalidade é um subprincípio concretizador do princípio do Estado de direito. Outros autores, como Miranda (1998, pp. 216 e ss), indicam a sua estrita conexão com os direitos fundamentais em face do disposto no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

<sup>18</sup> No mesmo sentido, *vide* Amaral (2005, p. 187).

<sup>19</sup> *Vide*, no âmbito da doutrina, Miranda (1998, p. 218), Canotilho (2003, pp. 269-270), Amaral (2005, p. 187), Novais (2006, p. 279), Canotilho e Moreira (2014a, p. 392). Na jurisprudência, *vide*, a título meramente exemplificativo, os acórdãos do TC n.º 187/2001, de 26/06, processo n.º 120/95; n.º 632/2008, de 09/01, processo n.º 977/2008; e n.º 318/2021, de 01/07, processo n.º 897/19.

onerosos; e o terceiro averigua a existência de uma “justa medida” ou de uma proporção adequada entre os meios escolhidos e os fins obtidos, já que os meios não podem ser desproporcionais ou excessivos<sup>20</sup>.

Como refere o Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) <sup>21</sup>, o princípio da proporcionalidade é expresso enquanto um “princípio material informador e conformador da atividade administrativa”, “assim implicando a juridicidade de toda a atividade da Administração”, pelo que “na atuação administrativa terá de existir uma proporção adequada entre os meios empregues e o fim que se pretende atingir”. E, completando o raciocínio, de acordo Canotilho e Moreira (2014b, p. 801), devem ser adotadas, “dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados”. Este é o significado essencial atribuído ao princípio da proporcionalidade.

Assim desimpedido o caminho necessário para uma boa administração<sup>22</sup>, que impõe o exercício do poder administrativo de forma eficiente e unitária, ao se definirem estruturas<sup>23</sup> e princípios essenciais a toda a atuação administrativa, resta avançar para as garantias jurídicas dos administrados, entendidos enquanto sujeitos de posições jurídico-constitucionais perante a administração. E isto porque, apesar de se considerar que todos os princípios constitucionais revestem significativa importância para toda a regulação da atividade administrativa, escapa ao âmbito deste estudo o seu desenvolvimento mais aprofundado.

---

<sup>20</sup> Entendimento semelhante apresentam Amaral (2005, pp. 187-189) e Novais (2006, p. 101). Também Canotilho e Moreira (2014a, pp. 392-393) expõem cabalmente que o primeiro em (i) significa que “as medidas restritivas legalmente impostas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos)”; o segundo em (ii) impõe que tais medidas limitativas “devem revelar-se necessárias (tornaram-se exigíveis), porque os fins visados pela lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias”; o terceiro em (iii) traduz-se no facto de “que os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa «justa medida», impedindo-se a adoção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos”.

<sup>21</sup> Vide o acórdão do TCAS de 14.11.2013, processo n.º 6971/13.

<sup>22</sup> Como demonstra Messa, “[n]a dimensão objetiva, a Administração Pública deve garantir a boa administração em homenagem a uma boa atuação administrativa vinculada aos princípios constitucionais consagrados, realizando, no maior grau possível, o atendimento do interesse público” (2021, p.181).

<sup>23</sup> Pois, como nos ensina Martins (2001, p. 492), “uma Administração que seja abstratamente estruturada ou que o seja de modo desarticulado com o que a *comunidade dos cidadãos é em si e quer para si* não será democrática, ficando prejudicado o seu fundamento constitucional”.

## 2. O direito à informação em geral

A ligação existente entre o direito à informação e a Administração Pública baseada em convicções democráticas e participativas resulta da CRP<sup>24</sup>.

Recorrendo ao artigo 48.º da CRP, que alude à participação da vida pública, podemos verificar que a todos os cidadãos é atribuído um direito “de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país” (n.º 1) e a serem “esclarecidos objetivamente sobre os atos do Estado e demais entidades públicas” e “informados pelo Governo e outras entidades acerca da gestão dos assuntos públicos” (n.º 2). Logo, faz todo o sentido afirmar que é neste n.º 2 que o direito à informação em geral encontra consagração.

Assim, agregado ao direito de participação, o direito à informação em geral imbrica-se com interesses públicos de extrema relevância, como sejam os da transparência e da participação na vida pública<sup>25</sup>, constituindo, nas palavras de Canotilho e Moreira (2014a, p. 666), um “instrumento de *transparência de negócios públicos*” e “uma garantia da *responsabilidade pública (accountability)* dos órgãos do poder político e dos seus titulares”. E isto porque o objetivo não passa por uma Administração autoritária e fechada em si mesma, mas por uma “Administração aberta, agindo com publicidade e com comunicação para o exterior” (Miranda *apud* Dias, 2001, p. 2)<sup>26</sup>. Requer-se, assim, a democratização da vida pública<sup>27</sup> que proporciona à atuação da Administração “uma certa quota de *legitimação e legitimidade*”<sup>28</sup>.

Mas, a par deste direito, um outro direito existe (ou, melhor, vários outros direitos existem) consagrados no artigo 35.º da CRP. Sob a epígrafe de “[u]tilização da

---

<sup>24</sup> Vide acórdão do TC n.º 117/2015, de 07.04.2015, processo n.º 686/12 (§11), o qual invoca o n.º 1 do artigo 37.º, que garante a todos “o direito de informar, de se informar, e de ser informados”, o disposto no artigo 48.º, que alude à participação da vida pública, e o n.º 4 do artigo 267.º, que impõe-se a existência de um procedimento administrativo que assegure a participação dos cidadãos nos atos que lhe digam respeito, para delas retirar o direito à informação em geral.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Nas palavras de Canotilho e Moreira, a finalidade é “combater o princípio da *arcana praxis* ou princípio do segredo” que “continua a ter manifestações encapuçadas nos domínios da burocracia e tecnocracidade do Estado e entidades públicas” (2014a, p. 666).

<sup>27</sup> Vide, neste sentido, Martins (2001, p. 486), que alude semelhantemente a uma “*democraticidade genética*” da Administração, a qual depende da “*transparência* dos procedimentos de estruturação da Administração Pública”, e Messa (2021, pp. 186 e ss). “O Estado Administrativo democrático tem de ser um Estado transparente: não existe uma democracia administrativa sem acesso do público à informação sobre o funcionamento do Estado” (Gonçalves, 2021, p. 484).

<sup>28</sup> Vide Canotilho e Moreira (2014a, p. 666).

informática”<sup>29</sup>, esta norma constitucional estabelece um conjunto de direitos e faculdades em matéria de proteção de dados pessoais que se traduzem no direito à autodeterminação informativa<sup>30</sup>. É, deste modo, atribuído a todos os cidadãos o “direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito”, o direito de poder “exigir a sua retificação e atualização”, bem como o “direito de conhecer a finalidade a que se destinam” tais dados (n.º 1 do artigo 35.º da CRP).

De um modo geral, pode dizer-se que cada cidadão tem o direito de controlar a informação existente a seu respeito, isto é, de poder tomar conhecimento de todo e qualquer tratamento que incida sobre os seus dados pessoais e respetivas finalidades<sup>31</sup>, bem como de poder determinar o que podem terceiros saber ou como podem eles utilizar esses seus dados pessoais (n.º 4 do artigo 35.º da CRP).

Ora, do exposto, concluímos que o direito à informação que aqui nos traz surge como que da necessária convergência destes dois direitos fundamentais – o direito à autodeterminação informativa, previsto no artigo 35.º da CRP, e o direito à participação na vida pública, na vertente do direito ao esclarecimento e à informação consagrada no n.º 2 do artigo 48.º da CRP, repercutindo-se num direito à informação administrativa (artigo 268.º CRP) que aparece situado como que num terceiro escalão destinado apenas às relações entre cidadãos e Administração Pública.

---

<sup>29</sup> Erroneamente assim denominado, em nosso ver.

<sup>30</sup> Canotilho e Moreira (2014a, p. 551) referem-se a um “moderno” direito à autodeterminação informacional, previsto no artigo 35.º da CRP, que definem como um “conjunto de direitos fundamentais em matéria de defesa contra o tratamento informático de dados pessoais” que se analisa em três direitos: “(a) direito de acesso das pessoas aos registos informáticos para conhecimento dos seus dados pessoais deles constantes (n.º 1) e, bem como a retificação e complementação dos mesmos; (b) direito ao sigilo em relação aos responsáveis de ficheiros automatizados e a terceiros dos dados pessoais informatizados e direito à sua não interconexão (n.º 4); (c) direito ao não tratamento informático de certos tipos de dados pessoais (n.º 3)”. Já Castro (2016, p. 50) alude a este direito como sendo um “conjunto de direitos relacionados com o tratamento automático [em nosso ver, mais correto seria tratamento automatizado] das informações pessoais dos cidadãos, que visam, simultaneamente, protegê-las perante ameaças de recolha e de divulgação, assim como de outras utilizações possibilitadas pelas novas tecnologias, e, também, assegurar aos respetivos titulares um conjunto de poderes de escolha nesse âmbito”. O TC já teve igual oportunidade de se pronunciar sobre este direito, elucidando que “[p]or autodeterminação informativa poderá entender-se o direito de subtrair ao conhecimento público factos e comportamentos reveladores do modo de ser do sujeito na condução da sua vida privada. Compete a cada um decidir livremente quando e de que modo pode ser captada e posta a circular informação respeitante à sua vida privada e familiar” (*vide* acórdão do TC n.º 442/2007, de 14.08.2007, processo n.º 815/2007).

<sup>31</sup> Neste sentido, os autores Moreira e Canotilho (2014a, p. 553) esclarecem que o “**direito de conhecer a finalidade a que se destinam os dados informatizados** (...) recorta-se, hoje, como um *direito à autodeterminação informativa* de particular relevo.” E acrescentam que se trata “de um *direito à autodeterminação sobre informações referentes a dados pessoais* que exigem uma proteção clara quanto ao «desvio dos fins» a que se destinam essas informações”.

É neste sentido que se compreende a atribuição de um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias aos cidadãos, que obedece ao regime consagrado nos artigos 17.º e seguintes da CRP<sup>32/33</sup> e que se traduz no direito de acesso à informação administrativa. É, assim, é notória a sua estrita conexão com a Administração Pública, reconhecida quer pelo artigo 35.º, quer pelo artigo 48.º, ambos inseridos sistematicamente sob alçada do título II da CRP respeitante aos direitos, liberdades e garantias, e que se estende ao artigo 268.º da CRP.

### **3. O direito à informação administrativa**

O artigo 268.º da CRP consagra o genérico direito à informação administrativa<sup>34</sup>, instituindo no n.º 1 o direito de acesso à informação administrativa procedimental e no n.º 2 o direito de acesso à informação administrativa não procedimental, ambos unanimemente diferenciados, quer pela doutrina<sup>35</sup>, quer pela jurisprudência<sup>36</sup>.

Nas palavras de Canotilho e Moreira (2014b, p. 819), “[e]ste preceito contempla as dimensões mais significativas da *posição jurídico-constitucional* do cidadão-pessoa (do «particular-cidadão», «cidadão-administrado») nos esquemas jurídico-organizatórios do Estado e da sua administração”. E isto porque foi concretizado o direito à informação

---

<sup>32</sup> *Vide*, em conformidade, o acórdão do TC n.º 117/2015, de 07.04.2015, processo n.º 686/12 (§11). A doutrina reconhece pacificamente esta natureza: *vide*, a título meramente exemplificativo, Dias (2001, p. 5), Martins (2002, p. 21), Canotilho e Moreira (2014b, 820), CCDRN (2018, p. 4) e Farinho (2021, p. 10).

<sup>33</sup> Deve-se ter presente que existem dois tipos de regimes que impendem sobre os direitos fundamentais: um regime geral, aplicável a todos os direitos fundamentais, e um regime especial/material destinado apenas aos direitos, liberdades e garantias e aos de natureza análoga. É a este último que nos referimos. Vale apenas lembrar os principais traços estruturais: aplicabilidade direta; vinculação imediata das entidades públicas e privadas; necessidade de autorização constitucional expressa para leis restritivas e sujeição destas restrições à proporcionalidade, à proibição de eficácia retroativa, à generalidade e abstração e à salvaguarda do conteúdo essencial do direito fundamental. Isto sem esquecer o regime de suspensão do exercício de direitos (artigo 19.º da CRP), o direito de resistência perante uma ofensa a um direito fundamental desta natureza (artigo 21.º da CRP) e a responsabilidade das entidades públicas pelos danos provocados (artigo 22.º). Para um complemento desta temática, *vide*, em consonância com o exposto, Miranda (1998, p. 136), o qual distingue várias regras constitucionais aplicáveis aos direitos fundamentais, Canotilho e Moreira (2014a, pp. 381 e ss.), Canotilho (2003, pp. 415 e ss.) e Andrade (2012, pp. 184-189).

<sup>34</sup> No mesmo sentido, *vide* Carvalho (1999).

<sup>35</sup> A propósito desta diferenciação, *vide*, no seio da doutrina, por exemplo, Gonçalves (2020, p. 485), Canotilho e Moreira (2014b, pp. 820-824), Veiga (2007, pp. 59-78), Martins (2002, p. 20-21) e Carvalho (1999, pp. 159-166).

<sup>36</sup> Inúmera é a jurisprudência que alude à distinção de ambos os direitos. *Vide*, a título meramente exemplificativo, no seio do STA, os acórdãos: de 07.07.2011, processo n.º 0812/10; de 07.08.2013, processo n.º 01223/13; de 20.12.2017, processo n.º 0870/17. No âmbito da jurisprudência do TC, indica-se, por exemplo, o acórdão n.º 117/2015, processo 686/12, de 07/04.

administrativa vertido em dois direitos que gozam de autonomia entre si<sup>37</sup>: o direito à informação administrativa procedimental, consagrado no n.º 1 do artigo 268.º da CRP, que é constituído pelo direito a ser informado pela Administração sobre o andamento dos processos em que se é diretamente interessado, sendo complementado pelo disposto nos artigos 82.º e seguintes do CPA; e o direito à informação não procedimental, também designado de direito de acesso aos arquivos e registos administrativos ou de princípio da administração aberta (ou ainda princípio do arquivo aberto), enunciado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP e no artigo 17.º do CPA, regime este ao qual se junta um outro estabelecido na Lei n.º 26/2016, de 22/08, ou seja, na Lei de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos, doravante designada de LAIAARDA<sup>38</sup>.

### **3.1. O direito à informação administrativa procedimental**

Como a própria denominação indica, o direito à informação procedimental pressupõe a existência de um processo ou de um procedimento em curso, sendo titular deste direito aquele que possuir interesse direto no referido processo ou procedimento (n.º 1 do artigo 268.º da CRP)<sup>39</sup>.

A menção no preceito constitucional a “processos” deve ser entendida, de acordo com os autores Canotilho e Moreira (2014b), como processos e/ou procedimentos

---

<sup>37</sup> No mesmo sentido, *vide* Carvalho (1999, p. 196).

<sup>38</sup> Lei que veio aprovar, não só, o regime de acesso à informação administrativa, mas também o regime de acesso à informação ambiental e de reutilização dos documentos administrativos. Procedeu, para o efeito, à transposição das Diretivas n.º 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28/01, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, e n.º 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17/11, referente à reutilização de informações do setor público, bem como à revogação da Lei n.º 46/2007, de 24/08, ou seja, a Lei de Acesso e Reutilização dos Documentos Administrativos, adiante designada de LARDA. É de notar que esta lei não continha o regime referente ao acesso sobre a informação ambiental, pois fora dela autonomizado, o que mereceu algumas críticas por parte da doutrina (por exemplo, *vide* Pratas, 2008, p. 28). Com a entrada em vigor da LAIAARDA, reuniram-se novamente ambos os regimes de acesso no mesmo diploma legal.

<sup>39</sup> De acordo com Carvalho (1999, p. 171), este direito “está configurado como direito subjetivo procedimental, de génese constitucional”, o que o permite distinguir do direito à participação procedimental, pois este último “não se encontra consagrado a esse nível” já que aparece “como um elemento necessário do procedimento, ao qual corresponde uma fase procedimental, como é a da audiência dos interessados”. Já no que respeita aos cidadãos diretamente interessados, estes podem assumir três tipologias, nas palavras de Canotilho e Moreira (2014b, p. 822): “(1) os particulares que são partes no procedimento; (2) os particulares lesados cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos atos a praticar no procedimento; (3) os particulares terceiros que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos solicitados”.

administrativos. Para clarificar, processo administrativo designa “o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo” (n.º 2 do artigo 1.º do CPA) e este, por sua vez, corresponde à “sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública” (n.º 1 do artigo 1.º CPA).

Os cidadãos têm também o direito de “conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”, “sempre que o requeiram” (n.º 1 do artigo 268.º da CRP). Esta dimensão do direito à informação procedimental está intimamente ligada com a eficácia externa das decisões administrativas, as quais devem ser comunicadas aos interessados. Contudo, este direito é diferente do dever de notificação dos atos administrativos consagrado no n.º 3 do mesmo artigo<sup>40</sup>.

Não menosprezando a relevância deste direito à informação procedimental, as nossas atenções recairão essencialmente no direito à informação não procedimental, ou seja, no direito de acesso aos arquivos e registos administrativos.

### **3.2. O direito à informação administrativa não procedimental**

O direito à informação administrativa não procedimental, garantido pelo princípio da administração aberta ou do “open government”<sup>41</sup>, é visto como uma concretização de um princípio geral de publicidade e de transparência da Administração Pública<sup>42</sup>, que é chamado à colação sem que se verifique a existência de qualquer procedimento/processo administrativo em curso e sem a invocação de qualquer posição específica legitimante pelo cidadão (n.º 2 do artigo 268.º da CRP). E isto porque efetuadas as ressalvas em matérias de segurança interna e externa, investigação criminal e intimidade das pessoas<sup>43</sup>,

---

<sup>40</sup> Como refere Carvalho (1999, p. 173), “[u]ma coisa é o direito a conhecer; outra, distinta, é o dever de comunicar (notificar) todos os atos/decisões que possam implicar interesse em reagir para os seus destinatários”.

<sup>41</sup> Vide Gonçalves (2020, p. 485).

<sup>42</sup> Vide Dias (2001, p. 5), David *apud* CDRN (2018, p. 2), Correia *apud* Fernandes (2015, p. 431). Já Gonçalves (2020, p. 484) refere que o princípio da transparência se mistura com o princípio da administração aberta.

<sup>43</sup> Matérias estas que podem levar ao sacrifício do direito de acesso a documentos administrativos, como se verá.

a regra é a do acesso livre a todos os arquivos e registos administrativos<sup>44</sup> evidenciando-se, deste modo, o propósito de banir o segredo administrativo e de tornar a vida e o funcionamento da Administração Pública mais democráticos e transparentes.

Nas palavras de Carvalho (1999, pp. 160-161), “o direito de acesso a arquivos e registos administrativos está configurado como um dos instrumentos de proteção de interesses mais objetivos partilhados pela comunidade jurídica, designadamente o da transparência da ação administrativa”<sup>45</sup>. E isto porque só o acesso aos documentos administrativos “torna possível o controlo democrático da atividade administrativa, a real participação dos cidadãos e a efetiva defesa dos seus direitos e interesses”<sup>46</sup>. Também o Supremo Tribunal Administrativo (STA) refere em um dos seus acórdãos<sup>47</sup> que o princípio da administração aberta, consagrado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP, “impõe que a Administração paute a sua atividade pelos princípios da transparência e da publicidade de modo a que não só as suas decisões sejam públicas e acessíveis, mas também que o procedimento que as precede possa ser objeto de consulta e informação pois que só assim se permite que os interessados conheçam as razões que determinaram os seus atos”.

Ora, reconhecido, deste modo, o seu significativo papel, este direito de acesso a arquivos e registos administrativos encontra o expoente máximo da sua regulação na LAIAARDA. Para além do seu artigo 2.º, que consagra expressamente o princípio da administração aberta, o seu artigo 5.º vem prever taxativamente que todos têm direito de acesso aos documentos administrativos, sem que se verifique a necessidade de apresentar quaisquer interesses ou fundamentos para o efeito.

Conforme nos elucidam os autores Canotilho e Moreira (2014b, p. 824), a menção constitucional a arquivos e registos administrativos deve entender-se “em sentido amplo, considerando-se como tais os *dossiers*, relatórios, diretivas, instruções, circulares, notas, estudos, estatísticas”. Quanto ao acesso, este “exercer-se-á através da consulta (em

---

<sup>44</sup> Conforme se verifica no artigo 17.º do CPA conjugado com o artigo 5.º da LAIAARDA.

<sup>45</sup> Também o acórdão do TC n.º 117/2015, de 07.04.2015, processo n.º 686/12 (§11), se refere claramente à transparência e à participação na vida administrativa enquanto “interesses públicos de primordial importância num Estado de Direito democrático”, os quais constituem mecanismos essenciais, a par com a publicidade, para a democratização da Administração. Neste sentido, *vide* Messa (2021, p. 187), que alude a uma Administração Pública Democrática “ancorada na representação de uma gestão renovada e capaz de atuar com sinergias mais fortes nas suas relações com a sociedade, de forma a construir uma capacidade administrativa coordenada, eficiente e articulada para atingir resultados públicos”.

<sup>46</sup> *Vide* acórdão do TC n.º 117/2015, de 07.04.2015, processo n.º 686/12 (§11).

<sup>47</sup> *Vide* o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 30.09.2009, processo n.º 0493/09.

princípio gratuita)”, do “direito à reprodução do documento (fotocópia, microfilme, etc.)” e da informação sobre a sua existência e conteúdo, o que vai ao encontro do disposto no n.º 2 do artigo 5.º da LAIAARDA.

O direito de acesso aos documentos administrativos não é ilimitado, isto é, não apresenta carácter absoluto. E isso mesmo se depreende das ressalvas efetuadas pelo n.º 2 do artigo 268.º da CRP, *in fine*<sup>48</sup>. Estas condicionantes evidenciam que o legislador constituinte representou como possível o surgimento de eventuais confrontos entre normas que impõem o acesso à informação administrativa e normas respeitantes à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. Foi, nestes termos, expressa uma autorização constitucional para proceder a restrições. Contudo, tais limitações têm que ser operadas em estrito cumprimento dos princípios constitucionais conformadores de toda a atividade administrativa. Em face do propósito desta investigação, destacam-se, desde já, as limitações consagradas no artigo 6.º da LAIAARDA<sup>49</sup>, em especial, a restrição estabelecida pelo n.º 5 relativa ao acesso por terceiros de documentos administrativos contendo dados pessoais<sup>50</sup>.

Ainda neste âmbito, é essencial aludir à criação da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) pela Lei n.º 65/93, de 26/08 (LADA), entidade administrativa independente a quem compete zelar pela observância das disposições normativas estabelecidas na LAIAARDA. A sua origem prende-se, não só, com o facto de se revelar importante a existência de uma entidade deste tipo especializada no direito de acesso a documentos administrativos, mas também como forma de subtrair processos aos tribunais. A CADA exerce várias competências legais (artigo 30.º da LAIAARDA), entre as quais se salientam a apreciação de queixas que lhe sejam apresentadas, a emissão de pareceres sobre o acesso a documentos administrativos e a emissão de deliberações sobre aplicação de coimas em processos de contraordenação.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*: o “direito de acesso aos arquivos e registos administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrifício só se justifica quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas”.

<sup>49</sup> *Vide*, a este propósito o referido pelo STA em um dos seus acórdãos, ao mencionar que a “este direito à informação não procedimental subjaz a ideia de transparência que deve nortear todo o atuar da Administração Pública (direito de acesso aos arquivos) e apenas terá como restrições as enumeradas no art. 6º da LADA” (acórdão de 07.07.2011, processo n.º 0812/10).

<sup>50</sup> Torna-se, assim, ligeiramente visível a contenda que se pode ocasionar pelo direito de acesso aos documentos administrativos e pela confidencialidade de tais documentos, seja por motivos de proteção da intimidade das pessoas (dados pessoais), seja por segurança ou investigação criminal.

#### **4. O direito à autodeterminação informativa**

O direito à autodeterminação informativa, consagrado no artigo 35.º da CRP, perfaz a última peça do puzzle no que diz respeito ao enquadramento geral do tema a abordar.

Portugal foi pioneiro ao conferir dignidade constitucional à proteção de dados pessoais na CRP de 1976<sup>51</sup>. Desde então que o referido artigo tem sido alvo de revisões<sup>52</sup> introduzidas por força da evolução tecnológica e do surgimento de normas europeias<sup>53</sup>. Tal evolução fez com que fosse cada vez mais importante a previsão de garantias contra o tratamento e a utilização abusiva de dados pessoais informatizados.

Atendendo ao nosso propósito temático, destaca-se o disposto no n.º 4 do artigo 35.º da CRP. Este preceito veda o acesso a dados pessoais por terceiros, salvaguardando os casos excecionais previstos na lei. E realça-se o n.º 2 do mesmo artigo, nos termos do qual a CRP atribui à lei a determinação do conceito de dados pessoais, das condições aplicáveis ao seu tratamento e da garantia da sua proteção mediante a criação de uma entidade administrativa.

Ora, no que concerne à densificação da noção de dados pessoais, deve atender-se ao disposto no n.º 1 do artigo 4.º do RGPD<sup>54</sup>, pois é a este diploma que se recorre atualmente para parametrizar quaisquer questões relacionadas com a temática da proteção de dados pessoais respeitante ao seu tratamento e à sua livre circulação<sup>55</sup>.

Dado pessoal consiste, assim, numa “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa

---

<sup>51</sup> *Vide* Lopes (2016) e Castro (2016).

<sup>52</sup> Revisões estas que se deram por força das Leis Constitucionais de 1982, de 1989 e de 1997.

<sup>53</sup> No mesmo sentido, *vide* Castro (2016, p. 46).

<sup>54</sup> Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27.04.2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Procedeu à revogação da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.10.1995, relativa ao mesmo âmbito. O RGPD entrou em vigor diretamente no ordenamento jurídico dos Estados Membros da União Europeia (UE), a 25.05.2018 (artigo 99.º), ou seja, não careceu de qualquer ato de transposição português para entrar em vigência por revestir a forma de regulamento, o qual, nos termos do artigo 288.º do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE), “tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros”. Tal facto implicou, por si só, uma alteração no paradigma regulatório-jurídico, pois almejou-se uma unificação do direito aplicável em todos os Estados Membros.

<sup>55</sup> É que a utilização massiva dos meios digitais aliada a uma crescente evolução tecnológica conjugadas com a criação de um espaço único europeu fizeram surgir este Regulamento, enfatizando a importância da proteção de dados pessoais enquanto direito fundamental. No mesmo sentido, *vide* Moniz (julho 2018, p. 125) *in UNIO EU Law Journal*, Vol. 4, n.º 2, Escola de Direito – Universidade do Minho.

singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador (...)”. Ora, este conceito decompõe-se em quatro elementos distintos e autonomizáveis: (i) qualquer informação; (ii) relativa a; (iii) pessoa singular; e (iv) identificada ou identificável<sup>56</sup>. Efetivamente, dado pessoal é qualquer informação, independentemente da sua natureza, reconduzível, de alguma forma, a uma pessoa concreta, quer seja através da associação de duas informações ou mais, quer seja mediante identificação eletrónica, por exemplo, recorrendo a endereços IP<sup>57</sup>. Contudo, deve este conceito ser analisado cautelosamente à luz do parecer n.º 4/2007 do Grupo de Trabalho do artigo 29.º.

Já o tratamento encontra-se conceituado no n.º 2 do artigo 4.º do RGPD. Segundo Cordeiro (2020, p. 143), esta noção legal “decompõe-se em três elementos: (i) uma operação ou conjunto de operações<sup>58</sup>; (ii) efetuadas sobre dados pessoais; (iii) por meios automatizados ou não automatizados”. O tratamento consiste, assim, num ato jurídico ou num acontecimento real levado a cabo por uma manifestação humana geradora de efeitos jurídicos.

Ainda a propósito do tratamento, importa ter presente o mencionado no considerando 31 do RGPD, segundo o qual os pedidos de divulgação enviados pelas autoridades públicas devem ser feitos sempre por escrito, apresentados ocasionalmente e devidamente fundamentados, sem “dizer respeito à totalidade de um ficheiro nem implicar a interconexão de ficheiros. O tratamento desses dados pessoais por essas autoridades públicas deverá respeitar as regras de proteção de dados aplicáveis de acordo com as finalidades do tratamento”.

Claro que o tratamento de dados pessoais tem que obedecer a um conjunto de princípios enunciados no artigo 5.º do RGPD<sup>59</sup>. Este preceito, considerado em si mesmo e na sua

---

<sup>56</sup> Em consonância, *vide* Cordeiro (2020, p. 107) e o parecer n.º 4/2007 do Grupo de Trabalho de Proteção de Dados do Artigo 29.º, sobre o conceito de dados pessoais, adotado a 20.06.2007 (2007).

<sup>57</sup> Por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) de 19.10.2016, processo C-582/14, sustentou ser o endereço IP um dado pessoal.

<sup>58</sup> O n.º 2 do artigo 4.º do RGPD apresenta um extenso elenco de operações, que podem ser “a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição”.

<sup>59</sup> É essencial ter presente estes princípios. Deste modo, o tratamento dos dados pessoais deve observar a «licitude, lealdade e transparência», a «limitação das finalidades», a «minimização dos dados», a «exatidão», a «limitação da conservação», a «integridade e confidencialidade» e a «responsabilidade» do encarregado pelo tratamento no que toca à observância dos restantes princípios.

relação com os artigos 6.º, sob a epígrafe de “[I]licitude do tratamento”, e 9.º, intitulado de “[t]ratamento de categorias especiais de dados pessoais”, do mesmo Regulamento opera, de acordo com Pinheiro (2018), como a “Constituição do RGPD”.

Há que ter presente que foi autonomizado uma categoria de dados pessoais que na Lei n.º 67/98, de 26/10 (LPDP – Lei de Proteção de Dados Pessoais) eram intitulados de “dados sensíveis” e na CRP encontram-se elencados no n.º 3 do artigo 35.º. Atualmente, o RGPD dedicou-lhes o artigo 9.º, sendo que tais dados são os que “revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical”, bem como os “dados genéticos, dados biométricos”, “dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual”. E, à semelhança do que já existia anteriormente, os titulares desta categoria de dados beneficiam de um regime mais escudado contra intromissões alheias, já que é proibido o seu tratamento exceto nos casos plasmados nas várias alíneas do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.

Quanto à entidade administrativa independente, esta veio a ser instituída pela Lei n.º 10/91, de 29/04<sup>60</sup>, e denominada de Comissão Nacional de Proteção de Dados Pessoais Informatizados, a quem competiria “a atribuição genérica de controlar o processamento automatizado de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei” (artigo 4.º daquela Lei). Mais tarde, com a entrada em vigor da Lei n.º 67/98, de 26/10<sup>61</sup>, passou a designar-se apenas por Comissão de Proteção de Dados Pessoais (CNPDP) e, atualmente, é a esta entidade que compete o controlo e fiscalização do RGPD e das demais disposições existentes em matéria de proteção de dados<sup>62</sup>.

Cabe ainda aqui uma última nota fundamental para referir que, à semelhança do que acontece com o direito de acesso aos documentos administrativos, também o direito à proteção de dados pessoais não é um direito absoluto. Isso mesmo é nos dito pela Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA): “[t]he right to personal data protection is

---

<sup>60</sup> Lei de Proteção de Dados Pessoais face à Informática, revogada posteriormente pela Lei n.º 67/98, de 26/10, mais conhecida por LPDP.

<sup>61</sup> Lei da Proteção de Dados Pessoais (LPDP), a qual já foi, entretanto, revogada pela atual Lei n.º 58/2019, de 08/08, que veio assegurar a execução do RGPD no ordenamento jurídico português.

<sup>62</sup> A título de curiosidade, a entidade que faz este papel na nossa vizinha Espanha designa-se de “Agencia Española de Protección Datos” - AEPD (*vide* mais informações em <https://www.aepd.es/es>). Já em França encontramos a “Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés” – CNIL (*vide* mais informações a partir de <https://www.cnil.fr/>).

not an absolute right; it may be limited if necessary for an objective of general interest or to protect the rights and freedoms of others” (FRA and Council of Europe, 2018, p. 35).

## **5. A concretização legal dos preceitos constitucionais**

Na legislação ordinária encontram-se várias concretizações dos princípios normativos constitucionais expostos anteriormente. Neste âmbito, destacaremos apenas aqueles que incidem em matérias relativas à informação administrativa e à proteção de dados pessoais.

Tomando de exemplo o CPA, é possível nele encontrar um significativo conjunto de princípios gerais (artigos 3.º a 19.º), entre os quais se ressaltam os princípios da proporcionalidade, da administração aberta e da proteção de dados pessoais.

Sobre o princípio da proporcionalidade, consagrado também no artigo 7.º do CPA<sup>63</sup>, já muito se salientou. Contudo, se atendermos ao disposto no n.º 1, verificamos a autonomização do princípio da adequação (dos meios aos fins)<sup>64</sup>. Assim, em obediência ao princípio da proporcionalidade, a Administração deverá escolher, de entre os diversos meios ou medidas idóneas e congruentes de que disponha, aqueles que sejam menos gravosos ou que causem menos danos<sup>65</sup>. Já o n.º 2 daquele artigo evidencia os outros dois subprincípios imputados ao princípio da proporcionalidade, ao impor a realização de uma “intervenção mínima por forma a que se consiga compatibilizar o interesse público e os direitos dos particulares, de modo a que o princípio da proporcionalidade jogue como um fator de equilíbrio garantia e controlo dos meios e medidas”<sup>66</sup>.

O artigo 17.º do CPA, intitulado de “[p]rincípio da administração aberta”, enfatiza a já referida abertura da atividade administrativa ao cidadão ao contemplar o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (independentemente de se encontrar ou não a decorrer um procedimento administrativo), apresentando uma redação muito semelhante com a que se encontra na CRP. O n.º 2 do artigo 17.º prevê, porém, que a regulamentação

---

<sup>63</sup> Dispõe o seguinte: “1 - Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos. / 2 - As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar”.

<sup>64</sup> No mesmo sentido, *vide* Gonçalves (2021, p. 410).

<sup>65</sup> *Vide* o acórdão do STA de 18.06.2003, processo n.º 01188/02.

<sup>66</sup> *Ibidem*. *Vide* também Gonçalves (2021, p. 411).

deste direito seja efetuada por lei. Estamos, pois, perante uma remissão direta para o regime estabelecido pela LAIAARDA.

Logo no artigo 2.º da LAIAARDA deparamo-nos com uma outra consagração do princípio da administração aberta. O n.º 1 dispõe que o acesso e a reutilização da informação administrativa devem ser garantidos de acordo com os princípios da atividade administrativa, designadamente a igualdade, a proporcionalidade, a justiça, a imparcialidade e a colaboração com os particulares. O n.º 2 impõe a divulgação ativa de informação relacionada com o funcionamento e o controlo da atividade pública como forma de garantir a transparência administrativa. E o n.º 3 exige uma série de requisitos que devem estar reunidos quando se verifica a disponibilização da informação administrativa.

Ora, a inserção destes dois últimos números referidos vem aditar conteúdo normativo ao princípio da administração aberta que não existia. Por esse facto, consideramos necessário proceder a uma delimitação deste princípio, já que a mesma não nos parece de todo clara atendendo aos diferentes textos normativos existentes sobre o referido princípio. Mas deixaremos estas considerações para um momento mais oportuno.

Seguidamente encontra-se o artigo 18.º do CPA, sob epígrafe “[p]rincípio da proteção de dados pessoais”, que surge a evidenciar a opção legislativa em autonomizar o princípio da proteção de dados pessoais, criando um artigo *ex novo* no CPA. Esta disposição prescreve que “[o]s particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei”. Os termos da lei são os estabelecidos atualmente no RGPD e na sua respetiva lei de execução, a Lei n.º 58/2019, de 08/08. Apesar de não demonstrar qualquer carácter inovatório<sup>67</sup> e de existirem até autores que o consideram desnecessário e supérfluo, a verdade é que consideramos que a inclusão deste preceito legal no CPA apresenta o mérito de chamar a atenção para a temática do direito à proteção de dados pessoais no âmbito da Administração Pública.

---

<sup>67</sup> Dado que este princípio já existia em legislação de outro tipo: apareceu pioneiramente no artigo 35.º da CRP e, posteriormente, na Lei n.º 67/98, de 26/10 (LPDP).

## **6. O direito da União Europeia**

Numa altura em que o mercado único se entende como prioridade numa Europa cada vez mais digitalizada<sup>68</sup>, inúmeras têm sido as medidas adotadas para o efeito por forma a estimular a competitividade digital e económica. E, na ordem jurídica nacional, tanto o direito à proteção de dados como o direito de acesso à informação pública têm acolhido as influências do direito da UE, quer diretamente (regulamentos), quer indiretamente (diretivas, decisões, recomendações, pareceres). Neste sentido, revela-se essencial enumerar alguns diplomas e disposições normativas mais significativas que poderão ser invocados e utilizados para estas temáticas.

### **6.1. A nível de direito à proteção de dados**

Já referimos o RGPD, diploma este que se apresenta um tanto complexo pois, para além de evidenciar um compromisso de 28 Estados Membros da UE com culturas distintas, comporta uma série de conceitos ambíguos que obrigam a uma leitura interpretativa cuidada<sup>69</sup>. É de observar, neste âmbito, que o direito à proteção de dados assumiu uma considerável notoriedade com a entrada em vigor deste Regulamento<sup>70</sup>, pois era fundamental uma evolução legislativa que acompanhasse o progresso tecnológico e a globalização<sup>71</sup> de modo a reforçar a confiança e a segurança jurídica dos cidadãos e dos agentes económicos<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Proposta pela Comissão Europeia em 2015, a estratégia para o mercado único digital visa assegurar que a economia, a indústria e a sociedade europeias tirem pleno partido da nova era digital, sendo parte integrante do projeto da UE para uma Europa digital. Mais informações podem ser encontradas a partir do site <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/digital-single-market/> (consultado a 11.03.2021).

<sup>69</sup> A título de curiosidade, surgiu recentemente no Brasil a LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados – a Lei n.º 13.709, de 14/08/2018, que visa “proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”. Referindo algumas semelhanças da LGPD brasileira com o RGPD, *vide* Pires e Pires (2021, p. 209). *Vide* mais informações a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm) (consultado a 20.06.2021).

<sup>70</sup> Contudo, “por via do argumento *ad terrorem*, isto é em razão das sanções aí previstas” (Cavaleiro, 2021, p. 72).

<sup>71</sup> D. Francisco e S. Francisco (2019) elencam uma série de fatores determinantes para o surgimento do RGPD, que vão desde o aparecimento da internet (e de todos os serviços potenciados pela mesma) aos constrangimentos provocados pela sua utilização no âmbito do mercado interno da UE.

<sup>72</sup> Conforme consta do considerando 2 do RGPD, “O presente regulamento tem como objetivo contribuir para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça e de uma união económica, para o progresso económico e social, a consolidação e a convergência das economias a nível do mercado interno e para o bem-estar das pessoas singulares”. No mesmo sentido, *vide* Pinheiro (Coord., 2018, p. 10 e 97).

Isto não significa, contudo, a escassa importância de tal temática no período antecedente. Em 1950, já a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) previa no seu artigo 8.º que qualquer pessoa teria direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

Contudo, a emergência das tecnologias de informação por volta dos anos 60 do século XX aliada à adoção de um conjunto de resoluções sobre proteção de dados pessoais<sup>73</sup> fizeram surgir a Convenção do Conselho da Europa para a proteção de pessoas em relação ao tratamento automatizado de dados de carácter pessoal de 28.01.1981 – a Convenção 108, o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo que protege os particulares contra abusos advindos da recolha e tratamento de dados pessoais e que, ao mesmo tempo, visa regular o fluxo transfronteiriço de dados pessoais<sup>74</sup>.

A partir daqui, verificou-se, a nível europeu, uma necessidade em aproximar todas as legislações já existentes sobre o assunto com o objetivo de “garantir um elevado nível de proteção na Comunidade”, pelo que surgiu a Diretiva de Proteção de Dados em 1995<sup>75</sup>, entretanto já revogada pelo RGPD<sup>76</sup>.

Ao lado deste Regulamento encontramos outros diplomas europeus reguladores da proteção de dados. A título meramente exemplificativo indicamos os seguintes: a diretiva

---

<sup>73</sup> Por exemplo, a 26.09.1973, o Conselho da Europa aprovou a Resolução (73)22 acerca da proteção da vida privada das pessoas singulares em face dos bancos de dados eletrónicos do setor privado e, a 20.09.1974, aprovou a Resolução (74)29 sobre a proteção da vida privada das pessoas singulares em face dos bancos de dados eletrónicos do setor público. Tais Resoluções foram reforçadas pelo irrompimento das primeiras regulações legislativas sobre proteção de dados: em 1970, surge no mundo o primeiro texto normativo legal em matéria de proteção de dados no Estado alemão de Hesse; em 1973, a Suécia adota o *Datalagen*; em 1976, a Alemanha aprova a *Bundesdatenschutzgesetz*; seguindo-se a França em 1977 com a *Loi relatif à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* (FRA and Council of Europe, 2018, p. 29).

<sup>74</sup> “CoE Convention 108 is the first and, to date, the only international legally binding instrument dealing with data protection. The Convention underwent a modernisation process, completed with the adoption of amending Protocol CETS No. 223” (FRA and Council of Europe, 2018, p. 17). Esta Convenção foi ratificada por todos os Membros do Conselho da Europa e totaliza, à data de hoje, 55 países aderentes (*vide*, para mais informações, o site [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures?p\\_auth=qsIU0aD4](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures?p_auth=qsIU0aD4), consultado a 28.03.2021).

<sup>75</sup> *Vide* considerandos 8 e 10 da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24.10.1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

<sup>76</sup> Deve ter-se presente que “o RGPD não foi aprovado para combater a natureza obsoleta da Diretiva” (Pinheiro, 2018, p. 131). Efetivamente, “[o]s objetivos e os princípios da Diretiva 95/46/CE continuam a ser válidos, mas não evitaram a desfragmentação da aplicação da proteção de dados ao nível da União (...)” (*vide* considerando 9 do RGPD). Como refere Cavaleiro (2021, p. 73), o “RGPD vem responder, na lógica *ad necessitatem* (...), à exigência de consciencialização dos cidadãos do valor económico intrínseco dos seus dados pessoais”, assentando numa perspetiva de que “o tratamento de dados pessoais na sociedade global digital em que vivemos se mostra premente e urgente”. No mesmo sentido, *vide* Silveira e Froufe (2018, p. 5).

sobre o comércio eletrónico<sup>77</sup>; a diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas<sup>78</sup>; a diretiva acerca da proteção dos cidadãos quanto ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais<sup>79</sup>; a diretiva respeitante à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave<sup>80</sup>; a diretiva que impõe medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação<sup>81</sup>; e o Regulamento referente ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados<sup>82</sup>.

Contíguo a este direito europeu derivado, outras disposições normativas existem incluídas em instrumentos de direito originário que reconhecem o direito à proteção de dados como um importante direito fundamental. Com a assinatura do Tratado de Lisboa, operou-se a integração neste direito originário da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), diploma este crucial no rompimento definitivo dos regimes relativos ao direito da proteção de dados e à reserva da vida privada, autonomizando-os<sup>83</sup>. Assim, é de aludir ao n.º 1 do artigo 8.º da CDFUE e o n.º 1 do artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), já que ambos dispõem que “[t]odas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito”.

---

<sup>77</sup> Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 08.06.2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno.

<sup>78</sup> Diretiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12.07.2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas.

<sup>79</sup> Diretiva 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27.04.2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados.

<sup>80</sup> Diretiva 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27.04.2016, relacionada com a utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

<sup>81</sup> Diretiva 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 06.07.2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

<sup>82</sup> Regulamento 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23.10.2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados.

<sup>83</sup> No mesmo sentido, *vide* Silveira e Froufe (2018, p. 20).

A este direito originário europeu se alia a importância significativa da imensa jurisprudência existente neste campo, quer por parte do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), quer por parte do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

## **6.2. A nível de direito de acesso à informação pública**

No domínio da legislação primária da UE encontramos, acerca do acesso à informação pública, o preceituado no artigo 15.º do TFUE. O n.º 1 instituiu o princípio da abertura com vista à promoção da boa governação e da garantia da participação da sociedade civil. O n.º 2 apresenta um afloramento do princípio da publicidade, ao referir que as sessões do Parlamento Europeu são públicas. O n.º 3 do mesmo artigo vem referir que “[t]odos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respetivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número”. Reforça ainda dispondo que “[c]ada uma das instituições, órgãos ou organismos assegura a transparência dos seus trabalhos e estabelece, no respetivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos (...)”. Ora, atendendo ao conteúdo deste artigo, é nítida a semelhança com o princípio da administração aberta consagrado no direito português.

Já na Carta dispõe-se que “[q]ualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão” (artigo 42.º da CDFUE), o que salienta a importância do acesso a documentos.

No âmbito da legislação dita secundária, além do RGPD, no qual encontramos uma disposição em que é patente a “tentativa” de conciliação do direito de acesso do público a documentos oficiais com o direito à proteção de dados (artigo 86.º), destacam-se várias outras fontes normativas que se referem ao direito de acesso a documentos públicos.

Exemplo dessas fontes são as Diretivas 2003/4/CE<sup>84</sup> e 2003/98/CE<sup>85</sup>, transpostas para o ordenamento jurídico português através da LAIAARDA, e referentes, respetivamente, ao acesso do público às informações sobre o ambiente e à reutilização de informações de setor público.

Sublinha-se, também, a existência de um quadro normativo europeu que se está a desenvolver no âmbito do mercado único digital, no qual se incluem uma série de medidas apresentadas pela Comissão Europeia, de entre as quais se destaca o plano de ação (2016-2020) europeu para a administração pública em linha – acelerar a transformação digital da administração pública<sup>86</sup>. E relevamos, no âmbito da troca de informações públicas, a Diretiva 2019/1024 relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público<sup>87</sup> e o Regulamento (UE) 2018/1724<sup>88</sup> relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas.

---

<sup>84</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28.01.2003, a qual veio revogar a Diretiva 90/313/CEE do Conselho. Foi transposta inicialmente para o ordenamento jurídico nacional através da Lei n.º 19/2006, de 12/06, altura a partir da qual se autonomizou este regime do da LARDA (a Lei n.º 46/2007, de 24/08).

<sup>85</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17.11.2003, transposta inicialmente para o nosso ordenamento jurídico através da LARDA (Lei n.º 46/2007, de 24/08). Esta Diretiva sofreu alterações por força da Diretiva 2013/37/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.06.2013.

<sup>86</sup> Vide a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, acessível a partir de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (consultado a 28.03.2021). Entretanto, em Portugal, foi já aprovado o Plano de Ação para a Transição Digital através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21.04.2020, que pretende, entre outros objetivos, que “Portugal esteja na linha da frente dos países que melhor estão preparados para enfrentar os desafios e mudanças inerentes a uma transição global” (vide o site [https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/132133788/details/normal?p\\_p\\_auth=rzLC3Eyy](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/132133788/details/normal?p_p_auth=rzLC3Eyy), consultado a 29.03.2021). Para mais desenvolvimento sobre esta temática, vide Fonseca (2021, pp. 9 e ss).

<sup>87</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20.06.2019, que vem revogar a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17/11, com efeitos a partir de 17.07.2021. Tal Diretiva terá, pois, que ser transposta para o ordenamento jurídico português, sendo que já existe a Proposta de Lei 88/XIV/2 que visa isso mesmo (mais informações a partir do site <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110703>, consultado a 16.06.2021).

<sup>88</sup> Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 02.10.2018.

Tendo em conta outros ordenamentos jurídicos<sup>89</sup> europeus, na Alemanha, por exemplo, aprovou-se a Lei Federal da Liberdade de Informação<sup>90</sup> e em França está em vigor a Lei n.º 78-753, de 17/07/1978, que regula as relações entre o público e a Administração e consagra o princípio da liberdade de acesso aos documentos administrativos, sendo a mesma salvaguarda por uma entidade semelhante à nossa, designada de CADA – “Commission d'accès aux documents administratifs”<sup>91</sup>.

Já em Espanha é possível encontrar a Lei n.º 19/2013, de 09/12, que objetiva, para além da transparência administrativa, “regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”<sup>92</sup>.

No Reino Unido existe a “Freedom of Information Act 2000” (FOI Act), sendo que é a ICO. – Information Commissioner’s Office – que é a autoridade independente que visa “uphold information rights in the public interest, promoting openness by public bodies and data privacy for individuals”<sup>93</sup>.

Ora, com todo o exposto neste capítulo inaugural pretendeu-se aclarar o enquadramento legal português e europeu, dando assim a conhecer os regimes legais necessários para esta demanda. Urge agora prosseguir para caminhos mais ajustados ao tema em apreço,

---

<sup>89</sup> Fora do domínio europeu encontramos no Brasil a Lei n.º 12.527 de 18/11/2011, intitulada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação, observando-se a publicidade e a transparência administrativas como regra geral e o “sigilo como exceção” (*vide* mais informações acerca desta lei a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm), consultado a 20.06.2021). Não obstante o seu artigo 31.º dispor que “[o] tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”, a lei não densifica de que modo ocorre a restrição de acesso a tais dados. Apenas refere que a restrição ao acesso “não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância” (§ 4.º do artigo 31.º da Lei n.º 12.527, de 18.11.2011). Denotando a falta de clareza e também a omissão de regras no que toca ao acesso de informações sensíveis, *vide* Pires e Pires (2021, p. 208). Interligado a este diploma existe a Lei n.º 12.965, de 23/04/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, que “estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil” (*vide* mais informações em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm), consultado a 20.06.2021).

<sup>90</sup> Designada de “Informationsfreiheitsgesetz des Bundes” (*vide* mais informações a partir do site [https://www.lfdi.nrw.de/mainmenu\\_Informationenfreiheit/Inhalt/070302\\_FAQ/AusserhalbNRW.php](https://www.lfdi.nrw.de/mainmenu_Informationenfreiheit/Inhalt/070302_FAQ/AusserhalbNRW.php), consultado a 20.06.2021).

<sup>91</sup> Para mais informações, *vide* <https://www.cada.fr/> (consultado a 20.06.2021).

<sup>92</sup> Para mais informações, *vide* <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con> (consultado a 20.06.2021).

<sup>93</sup> *Vide* mais informações a partir de <https://ico.org.uk/about-the-ico/> (consultado a 20.06.2021).

designadamente para um enquadramento e delinação aprofundados do conteúdo do princípio da administração aberta, por forma a indagar as matérias concretas que podem encontrar pontos de conexão com o regime legal da proteção de dados pessoais.

## **CAPÍTULO II: O PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA**

[O] princípio da administração aberta expressa o seu conteúdo mais intenso de uma perspetiva valorativa quando, para assegurar os princípios democráticos, da publicidade e da transparência, prescreve à Administração Pública a obrigação de divulgar toda a informação que diga respeito a satisfação do interesse público (Farinho, 2021, p. 27).

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 18/XIII<sup>94</sup>, lei esta que deu origem à atual LAIAARDA, começa, desde logo, por referir que o princípio da administração aberta é “um dos pilares da República sobre o qual assenta um conjunto vasto de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”. Em face desta afirmação, compete-nos proceder a uma delimitação exata deste princípio.

### **1. Enquadramento normativo**

O princípio da administração aberta apresenta atualmente três textos normativos com conteúdos distintos, o que se pode traduzir num inconveniente para o intérprete da lei.

Por um lado, existe a redação originária consagrada no n.º 2 do artigo 268.º da CRP<sup>95</sup>, que assenta num direito de acesso a arquivos e a registos administrativos atribuído a todos os cidadãos, ao qual é pacificamente atribuída a natureza análoga de direitos, liberdades e garantias. Idêntico texto apresenta o artigo 17.º do CPA, o qual já nos vem acompanhando desde o anterior CPA<sup>96</sup>: as diferenças entre ambos os CPA's assentam

---

<sup>94</sup> Vide in <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45764d5759785a545a6b4d7a4d745a575a6c4e7930305a6a41324c54686c4f5467744d7a6c6c5a4751344d444a6d4e6a55324c6d527659773d3d&fich=1f1e6d33-efe7-4f06-8e98-39edd802f656.doc&Inline=true> (consultado a 29.06.2021).

<sup>95</sup> Segundo o autor Farinho (2021), este n.º 2 do artigo 268.º da CRP foi inspirado pela doutrina de Barbosa de Melo manifesta num seu artigo de 1981 (“As Garantias Administrativas na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto” publicado no Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. VLII).

<sup>96</sup> Que fora aprovado pelo Decreto-lei n.º 442/91, de 15/11. Nele podíamos encontrar o artigo 65.º, designado de “[p]rincípio da administração aberta”, que dispunha que todas as pessoas tinham o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não estivesse em curso qualquer procedimento que lhes dissesse diretamente respeito, e isto sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

numa alteração sistemática<sup>97</sup> e na inserção de “sigilo fiscal” às matérias que beneficiam de regimes próprios. É, portanto, evidente a identificação do princípio da administração aberta com o direito de acesso a arquivos e a registos administrativos.

Por outro lado, contudo, deparamo-nos com o que vem sendo prescrito legalmente pelas diversas gerações de leis de acesso a documentos administrativos. Com a aprovação da LADA<sup>98</sup>, institui-se um princípio de administração aberta distinto do consagrado na CRP: o seu artigo 1.º prescrevia que o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos seria assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade. O legislador optou por desenvolver uma solução que, nas palavras de Pratas (2020, p. 41), se apresentava como “bastante avançada à época”<sup>99</sup> e isto porque se os princípios da igualdade, justiça e imparcialidade dispensavam a sua inclusão no texto legal, pois constavam expressamente da CRP e do CPA, o mesmo já não acontece com os princípios da publicidade e da transparência.

Conclui-se, pois, pela introdução de um novo conteúdo normativo no princípio da administração aberta, distinto daquele que era tradicionalmente imputado à norma constante da CRP, conteúdo este que foi ainda mais aprofundado na LAIAARDA.

Como observa Farinho (2021), são encontradas, no campo doutrinal, posições distintas sobre a delimitação normativa do princípio da administração aberta. Um reconduzem-no ao princípio da transparência e da publicidade, outras ao próprio princípio da administração aberta assente num seu subprincípio do arquivo aberto<sup>100</sup>. Deixando de

---

<sup>97</sup> O artigo 65.º do anterior CPA encontrava-se inserido no âmbito do direito à informação correspondente ao procedimento administrativo (capítulo II da parte III do código). O artigo 17.º do atual CPA encontra-se inserido na parte inicial do código respeitante aos princípios gerais da atividade administrativa.

<sup>98</sup> Lei n.º 65/93, de 26/08, a qual objetivou a transposição da Diretiva Comunitária n.º 90/313/CEE do Conselho, de 07/07, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria do ambiente. Esta Lei sofreu três alterações ao longo da sua vigência, levadas a cabo pelas Leis n.º 8/95, de 29/03, n.º 94/99, de 16/07, e n.º 19/2006, de 12/06, antes de ter sido revogada pela Lei n.º 46/2007, de 24/08 (LARDA).

<sup>99</sup> Solução esta que fora influenciada “em grande medida na experiência de outros países (sobretudo França e EUA)” e firmada “em três pilares essenciais”: (i) “[u]m amplo direito de acesso aos documentos administrativos”; (ii) “[a] criação de uma Comissão (CADA) com a missão de zelar pelo cumprimento da Lei e de promover a transparência administrativa”; (iii) [e] a designação de responsáveis pelo acesso, com uma missão complementar à da CADA” (Pratas, 2020, p. 41-42).

<sup>100</sup> Ora, efetivamente, não raras vezes, são chamados à colação os princípios da transparência e da publicidade, ao que acresce o direito de acesso a arquivos e registos administrativos, para evidenciar um mesmo princípio da administração aberta. Perante isto, pergunta-se: o princípio da administração aberta significa o mesmo que direito de acesso a documentos administrativos? Por exemplo, Farinho (2021, p. 9-10) alude a um “sub-princípio melhor designado por princípio do arquivo aberto” para se reportar à “primeira formulação do princípio da administração aberta”. E o princípio da administração aberta é

lado as controvérsias doutrinárias, o autor (2021, p. 16) atribui atualmente dois sentidos normativos ao princípio da administração aberta: “i) direito dos particulares a acederem de forma fácil e expedita a informação administrativa e o correspondente dever da Administração em facultá-la; ii) o dever da Administração de publicitar os termos da sua organização, funcionamento e atividade junto do maior número de particulares, sempre que tais informações sejam necessárias para assegurar a transparência administrativa”. O primeiro sentido exposto prende-se intimamente com o princípio do arquivo aberto visível no direito de acesso à informação administrativa, o que nos leva para a questão de saber a que tipo de documentos e informações administrativas podem aceder os cidadãos. O segundo sentido reporta-nos para o princípio da transparência e para o significado concreto que deve ser atribuído à informação considerada “relevante para garantir a transparência da atividade administrativa” (n.º 2 do artigo 2.º da LAIAARDA).

## **2. O direito de acesso aos documentos administrativos**

De acordo com Pratas (2020), ao tradicional direito de acesso aos documentos administrativos (aos arquivos e registos administrativos) ou, numa fórmula mais ampla, ao direito de acesso à informação administrativa<sup>101</sup> são atribuídas três funções essenciais: ele opera como instrumento de controlo da atividade administrativa, como instrumento de defesa dos particulares em face da atuação da Administração Pública e como instrumento da participação ativa na vida pública.

---

reconduzível ao princípio da transparência? É que, por exemplo, Gonçalves *in* Fernandes (2015, p.431) admite a existência de um princípio da transparência administrativa equivalente ao da administração aberta, os quais “atribuem ao administrado o direito de aceder às informações que a *Administração Pública* detém (*direito à informação*)”. E este princípio da transparência entendido, também, aparentemente, como princípio da administração aberta significa o mesmo que princípio da publicidade? Dias (2001, p. 5) alude a “uma concretização de um princípio geral de publicidade ou transparência da Administração Pública” ao se referir ao direito à informação administrativa. Que papel têm afinal a transparência e a publicidade no âmbito da atividade administrativa e, em especial, na matéria relacionada com a informação administrativa? Deixemos, contudo, estas querelas doutrinárias de lado e passemos para o tema que aqui nos trouxe.

<sup>101</sup> Há autores que se referem ao direito de acesso a documentos administrativos e há outros que mencionam direito de acesso à informação administrativa. Como esclarece Pratas (2013), a informação compreende, por um lado, o acesso aos documentos existentes e a sua respetiva produção para corresponder ao pedido de acesso e, por outro lado, engloba o acesso e as medidas ativas transmitidas e divulgadas pela Administração Pública. Assim, “sempre que um dado ordenamento jurídico consagre o direito de acesso tanto a documentos existentes, como à produção de informações, parece preferível falar-se de direito de acesso à informação administrativa”, nomenclatura esta mais abrangente (p. 70).

Ora, para que se tenha a noção correta da amplitude deste direito de acesso, revela-se essencial identificar os sujeitos ativos e passivos, bem como o respetivo objeto.

## **2.1. Os sujeitos ativos**

O n.º 2 do artigo 268.º da CRP reconhece o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos aos “cidadãos” e o n.º 1 do artigo 5.º da LAIAARDA identifica os sujeitos ativos como sendo “[t]odos”. Significa isto que a Lei n.º 26/2016, de 22/08, ampliou o leque dos sujeitos ativos, atribuindo o direito de acesso à informação administrativa a todas as pessoas, sejam elas singulares ou coletivas, portuguesas ou estrangeiras. Excecionam-se apenas as pessoas coletivas públicas<sup>102</sup>, pois nestas vigoram outras normas, diversas das da LAIAARDA<sup>103</sup>. Contudo, poderá admitir-se o exercício do direito de acesso pelas pessoas coletivas públicas e o recurso às garantias previstas na lei quando se trate de salvaguardar os seus respetivos direitos e autonomia perante o Estado propriamente dito.

A LAIAARDA confere aquele direito a todos “sem necessidade de enunciar qualquer interesse”. Significa isto que os cidadãos se encontram desonerados de conceder qualquer tipo de fundamentação para aceder aos documentos administrativos, o que facilmente se entende se tivermos presente o objetivo do direito de acesso: “garantir que os particulares possam controlar e fiscalizar, diretamente, a atividade administrativa, isto é, o exercício da função administrativa” (Pratas, 2008, p. 171).

---

<sup>102</sup> De acordo com Pratas (2020), as pessoas coletivas públicas são de excluir aos sujeitos ativos porque o direito de acesso aparece relacionado com certas funções como seja, por exemplo, a função de fiscalização da atividade administrativa que se repercute diretamente na esfera jurídica do particular. A tal acresce o facto de a LAIAARDA não regular as relações de superintendência, tutela e hierarquia que se manifestam no âmbito do Direito Administrativo. Para o autor, só assim fica evidente a diferenciação operada pelo legislador no âmbito das competências da CADA (artigo 30.º da LAIAARDA) no que concerne à emissão de pareceres sobre o acesso aos documentos administrativos (alínea c) do n.º 1) e sobre a comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração Pública (alínea d) do n.º 1): é que se as pessoas coletivas públicas beneficiassem daquela qualidade, bastaria o legislador ter consagrado apenas a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º da LAIAARDA.

<sup>103</sup> Aqui, ou a lei determina o regime aplicável ou, inexistindo lei, é aplicável o princípio da competência traduzido na disponibilização de toda a informação necessária à efetivação das competências, com a observância de alguns requisitos: (i) a “informação pretendida tenha conexão direta com procedimento em curso junto da entidade requerente”; (ii) “[s]eja imprescindível à realização desse procedimento, pelo que deverá ser expurgada a informação relativa à matéria não relevante para o mesmo”; (iii) “[a] medida do acesso não ocasione invasão desnecessária ou desproporcionada da reserva da intimidade da vida privada dos titulares da informação” (*vide* parecer da CADA n.º 464/2016).

E assim se facilita a vida ao cidadão. Contudo, como constata Pratas, “[p]arece uma opção pacífica. Mas não é”. E isto porque, não raras vezes, os requerentes do acesso à informação administrativa utilizam a solicitação “para outras finalidades, ilegítimas”, o que complexifica a verificação e um pedido como “*manifestamente abusivo*” para efeitos do n.º 3 do artigo 15.º da LAIAARDA<sup>104</sup>. E, como refere o autor, “esta dificuldade descredibiliza a política pública de transparência administrativa. E cria muitas resistências à sua implementação nos serviços públicos” (2020, pp. 67-68)<sup>105</sup>.

## **2.2. Os sujeitos passivos**

Desde o surgimento da LADA até à LAIAARDA que se tem verificado um considerável alargamento do âmbito subjetivo do regime de acesso aos documentos administrativos, ao que se soma, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 46/2007, de 24/08 (LARDA), a regulamentação das funções materialmente administrativas exercidas por quaisquer entidades, sejam elas privadas ou públicas, para além da sua aplicabilidade a toda a Administração Pública entendida em sentido orgânico (direta, indireta, autónoma e independente). Pode-se, assim, afirmar que todos os documentos considerados administrativos passaram a ser disponibilizados nos termos da LAIAARDA independentemente da qualidade do órgão que os possuísse, o que bem se compreende se atendermos ao objetivo do legislador em eliminar os efeitos advindos da privatização crescente da Administração Pública.

Presentemente, é o artigo 4.º da LAIAARDA que oferece uma enumeração dos sujeitos passivos do direito de acesso à informação administrativa. Para além das entidades e órgãos indicados no n.º 1, o n.º 2 acrescenta que a LAIAARDA é também aplicável às pessoas coletivas de direito privado, tais como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ou as Associações Mutualistas. Mas esta aplicação apenas ocorrerá desde que: (i) a sua atividade seja maioritariamente financiada por alguma das

---

<sup>104</sup> Este artigo refere que as “entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente”.

<sup>105</sup> Não obstante o exposto, o autor também admite que as “utilizações abusivas surgem muitas vezes associadas ao acesso a dados pessoais ou a dados nominativos; e estes são agora de acesso restrito” (Pratas, 2020, p. 67).

entidades referidas no n.º 1 ou 2 do artigo 4.º da LAIAARDA<sup>106</sup>; ou (ii) a sua gestão esteja sujeita a um controlo por parte de algumas das entidades já mencionadas; ou (iii) os seus órgãos de administração, de direção ou de fiscalização serem compostos, em mais de metade, por membros designados por algumas daquelas entidades<sup>107</sup>.

Tal como adverte Pratas (2020), há que ter em consideração que estas entidades privadas exercem outras atividades de sua própria iniciativa, isto é, de carácter meramente privado, as quais não deveriam estar submetidas à LAIAARDA, pois nada o justifica. Neste sentido, o autor defende uma solução equitativa em consonância com o entendimento adotado pelo legislador no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>108</sup>, sustentando que “o critério deve manifestamente ser outro: o da possibilidade de controlo da atividade administrativa, do exercício de funções materialmente administrativas da LAIAARDA ou de poderes públicos – ou ainda a fiscalização da aplicação de dinheiros e valores públicos” (Pratas, 2020, p. 61). Este critério foi adotado pelo legislador na alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º da LAIAARDA mas não no n.º 2 do mesmo artigo (nem nas alíneas g) e h) do n.º 1) e, de acordo com o autor, esta questão deve ser retificada futuramente<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Vide, por exemplo, o parecer da CADA n.º 133/2008, segundo o qual a CADA considerou que uma Associação de lar de idosos estaria sujeita à LAIAARDA por ser, à data, financiada maioritariamente por entidades identificadas no n.º 1 do artigo 4.º da LAIAARDA. *A contrario sensu*, vide parecer da CADA n.º 319/2010, nos termos do qual a CADA conclui que uma Santa Casa da Misericórdia, pelo facto de não ser financiada maioritariamente pelas entidades mencionadas no artigo 4.º, não está submetida ao regime.

<sup>107</sup> É ainda importante referir que o n.º 4 do artigo 4.º da LAIAARDA amplia ainda mais o âmbito subjetivo para o acesso à informação ambiental, referindo-se a (i) qualquer pessoa singular ou coletiva, de natureza pública ou privada, que pertença à administração indireta dos órgãos ou entidades referidas nos números anteriores e que tenha atribuições ou competências, exerça funções administrativas públicas ou preste serviços públicos relacionados com o ambiente, nomeadamente entidades públicas empresariais, empresas participadas e empresas concessionárias; e a (ii) qualquer pessoa singular ou coletiva que detenha ou materialmente mantenha informação ambiental em nome ou por conta de qualquer dos órgãos ou entidades referidas nos números anteriores. A este propósito, merece relevância o parecer da CADA n.º 85/2021, nos termos do qual se concluiu que as empresas EDP, Gestão da Produção de Energia, S.A. e EDP, Energias de Portugal, S.A. estariam sujeitas ao regime da LAIAARDA “quer pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea i), quer pelo artigo 4.º, n.º 4, alínea a)” considerando o âmbito de atuação das mesmas naquele concreto pedido de acesso a documentos administrativos.

<sup>108</sup> O n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), diz o seguinte: “Estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos.”

<sup>109</sup> O autor também defende que a menção a “órgãos de soberania” na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da LAIAARDA deve ser eliminada num futura alteração à lei, já que nada veio acrescentar ao regime anteriormente vigente (atento o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1): todos os órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública estão submetidos ao regime da LAIAARDA e os órgãos de soberania (Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais) que não integrem a

### **2.3. O objeto**

Conforme o preceituado no artigo 5.º da LAIAARDA, o direito de acesso à informação administrativa, para além de poder ser invocado por todos, tem como objeto os documentos administrativos. Numa primeira abordagem, documentos administrativos são documentos, entendidos como quaisquer objetos elaborados pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto (artigo 362.º do Código Civil, doravante CC). Como explica Pratas (2020, p. 63), “[e]ssencial à noção de documento é, pois, a função representativa ou reconstitutiva do objeto. Uma pedra, um ramo de árvore ou quaisquer outros objetos naturais, não trabalhadas pelo homem, não são documentos”. No entanto, a lei dá-nos uma definição na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA<sup>110</sup>. Impõe-se efetuar algumas precisões no âmbito deste conceito.

Desde logo, como nota Pratas (2020), atendendo à parte inicial do artigo verifica-se uma visível confusão entre as noções de informação e documento. Em bom rigor, documento é o suporte da informação e esta, por sua vez, é o conteúdo do documento. Contudo, ao longo desta monografia, serão utilizadas indiscriminadamente as palavras “informação” e “documento” para aludir a uma mesma realidade que se prende com o direito de acesso.

Depois, a lei apresenta um critério distintivo de acordo com o qual considera documentos administrativos aqueles que se encontram na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º da LAIAARDA. Ora, também aqui o autor ilustra a problemática referindo que tal “não é verdade. Por exemplo, o titular de uma concessão de serviços públicos possui em sua posse documentos administrativos – os que dizem respeito à concessão – e documentos que não são administrativos – referentes a outras áreas da sua atuação” (Pratas, 2020, p. 64). Assim, o critério efetivamente diferenciador de documentos

---

Administração Pública estão sujeitos à LAIAARDA na medida em que exerçam funções materialmente administrativas.

<sup>110</sup> Diz-nos o artigo que documento administrativo é “qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a: i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos; / ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados; / iii) Gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades; / iv) Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas”.

administrativos de outros não administrativos é eles terem sido recolhidos ou produzidos no âmbito do exercício de atividades administrativas<sup>111</sup> e não o facto de estarem na posse de uma entidade ou órgão<sup>112</sup>. Um outro exemplo: são documentos administrativos aqueles que resultam dos processos de contraordenações ou de licenciamentos de obras, os quais são de acesso livre depois de findos, expurgados que sejam eventuais dados pessoais como contactos, moradas, números de identificação civil ou fiscal<sup>113</sup>.

Não obstante o exposto, atendendo ao n.º 2 do artigo 3.º da LAIAARDA, é possível concluir que nem todos os documentos produzidos no exercício da função administrativa são administrativos. Exemplifiquemos.

As notas pessoais ou meros apontamentos de um secretário da mesa de uma Assembleia de Freguesia<sup>114</sup> ou a agenda de um Presidente da Câmara detida pela Administração Pública<sup>115</sup> ou ainda as notas efetuadas pelo júri de um procedimento concursal comum de recrutamento no âmbito de uma entrevista de avaliação de competências<sup>116</sup> não são considerados documentos administrativos, o que bem se compreende, dado que está em causa a proteção da intimidade de quem concebe o documento, considerado de carácter pessoal.

---

<sup>111</sup> A função administrativa compreende o conjunto dos atos de execução de atos políticos e de atos legislativos, traduzidos na produção de bens e na prestação de serviços destinados a satisfazer necessidades coletivas (Sousa *apud* Pratas, 2008, p. 59).

<sup>112</sup> Outro exemplo dado pelo autor em apreço é “o que se refere à participação de determinadas instâncias administrativas na elaboração de atos legislativos”. São produzidos certos documentos que, segundo a CADA, não são administrativos. *Vide*, por exemplo, os pareceres da CADA n.ºs 196/2003 e 85/2005.

<sup>113</sup> *Vide* o parecer da CADA n.º 255/2020. *Vide* também o parecer da CADA n.º 85/2021, no qual são solicitados vários tipos de documentos à EDP – “documentos que comprovem e titulem a transmissão pela EDP dos títulos de utilização de recursos hídricos dos aproveitamentos hidroelétricos de” várias localidades “a favor de consórcio internacional (ENGIE) –, desde documentação instrutória e conexas a “documentos que suportem a celebração das adendas aos contratos de concessão e alterações aos contratos energéticos”. A CADA conclui que tais documentos são administrativos “porque dizem respeito ao contrato de concessão” e acrescenta que “[a] transmissibilidade dos títulos de utilização de recursos hídricos ainda está relacionada com o contrato de concessão e é nessa medida que os documentos que suportam e titulam essa operação podem ser considerados documentos administrativos”. Assim, não existindo qualquer restrição ao acesso em face do contemplado legalmente no artigo 6.º da LAIAARDA, a regra a observar é a do livre acesso.

<sup>114</sup> *Vide* o parecer da CADA n.º 109/2003.

<sup>115</sup> *Vide* o parecer da CADA n.º 175/2013, nos termos do qual foi considerado que a agenda do Presidente da Câmara, quando detida pela Administração, não seria, por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 65/93 (LADA), um documento administrativo por ter «natureza semelhante» às notas pessoais ou apontamentos.

<sup>116</sup> *Vide* parecer da CADA n.º 349/2019.

Também os documentos produzidos no âmbito de grupos de trabalho para preparação de diplomas legislativos não são considerados documentos administrativos, pois não são realizados no âmbito de funções administrativas<sup>117/118</sup>.

Estão também excluídos documentos produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado. Tais documentos, como não são documentos administrativos, não estão sujeitos ao regime da LAIAARDA<sup>119</sup>.

Sem prejuízo do que se tem entendido não serem documentos administrativos em face do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da LAIAARDA, tal não significa, contudo, que os mesmos não possam ser acessíveis a terceiros ao abrigo de outros regimes especiais, em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 1.º da LAIAARDA<sup>120</sup>.

Por fim, cabe ainda referir que, no que concerne ao facto dos documentos administrativos poderem ser nominativos, isto é, documentos administrativos que contêm dados pessoais (alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA), o acesso aos mesmos e respetiva informação deles constante rege-se pela LAIAARDA quando é “efetuado pelo titular dos dados, por terceiro autorizado ou por quem demonstrar ser titular de um interesse direto,

---

<sup>117</sup> Vide, por exemplo, o parecer da CADA n.º 191/2017, segundo o qual a CADA considerou que um documento relativo à alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais não teria a natureza administrativa e, por isso, o acesso ao mesmo não estava abrangido pelo regime da LAIAARDA.

<sup>118</sup> Relevante neste domínio é efetuar a distinção entre as diversas funções: política, administrativa e legislativa. Bastante elucidativo das diferenças entre funções política e administrativa é o referido pelo acórdão do STA de 23.08.2006, processo n.º 816/06. Citando Freitas do Amaral, o acórdão menciona que “a política, enquanto atividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da colectividade”. Já a administração pública vai prosseguir outro fim: “realizar em termos concretos o interesse geral definido pela política”. Quanto aos respetivos objetos, os da “política são as grandes opções que o país enfrenta ao traçar os rumos do seu destino coletivo”, enquanto que o “da administração pública é a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social”. E acrescenta ainda que a “política tem uma natureza criadora, cabendo-lhe em cada momento inovar em tudo quanto seja fundamental para a conservação e o desenvolvimento da comunidade nacional”, enquanto que, pelo contrário, a administração pública “tem natureza executiva, consistindo sobretudo em pôr em prática as orientações tomadas a nível político”. Quanto à distinção da função legislativa com a função administrativa, diz-nos muito pertinentemente o parecer da CADA n.º 191/2017 que, citando Rebelo de Sousa e Andrade de Matos (2004), “aquilo que distingue a função legislativa da função administrativa é o conteúdo político daquela: sempre que, impondo-se uma disciplina imediata da vida social, estiver em causa uma escolha política, no sentido de envolver interesses colectivos essenciais – e independentemente de vir a consubstanciar-se numa decisão pública estruturalmente individual e concreta –, estar-se-á no domínio da legislativa. É a ela que cabe definir quais são as necessidades coletivas, quais são, dentre elas, as que reclamam satisfação administrativa e quais são os critérios essenciais dessa satisfação; ao invés, sempre que, tratando-se de reger a vida social, se tenha de implementar prévias escolhas políticas, precedendo à satisfação das necessidades coletivas previamente definidas, selecionadas e ordenadas, tal como é o campo da função administrativa”.

<sup>119</sup> Vide, por exemplo, o parecer da CADA n.º 331/2018.

<sup>120</sup> Segundo Pratas (2020), o legislador, neste n.º 1 do artigo 4.º da LAIAARDA, mistura regimes especiais de acesso aos documentos administrativos (a alínea c), por exemplo) com restrições de acesso (a alínea b)).

pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido na informação, sem prejuízo do regime legal da proteção de dados” (n.º 3 do artigo 1.º da LAIAARDA).

Como melhor se verá, esta tipologia de documentos administrativos constitui um dos pontos de conexão com o regime legal da proteção de dados pessoais e sobre eles incide uma restrição ao direito de acesso. Autores existem que sustentam que este conceito de documento nominativo viola o disposto no n.º 2 do artigo 268.º da CRP, devendo o mesmo ser alterado em conformidade com a LARDA<sup>121</sup>, assunto ao qual retomaremos mais adiante.

### **3. A divulgação ativa da informação**

Outro sentido imputado ao princípio da administração aberta é aquele que se repercute no princípio da transparência administrativa. Significa isto que, recorrendo às palavras de Farinho (2021, p. 18), “sempre que se entenda que uma determinada atividade administrativa carece de ser conhecida dos cidadãos administrados em geral, por força da dimensão ativa do princípio da administração aberta, mesmo na ausência de deveres de publicitação específicos, deve a Administração divulgar ativamente toda a informação a ela respeitante”.

Ora, isto exprime o facto de a delimitação normativa de princípio da administração aberta ficar vinculada ao que é necessário para garantir a transparência administrativa, algo que, de acordo com aquele autor, “tem fronteiras imprecisas e abertas a disputa”, pois será sempre controvertida a espécie da informação e do respetivo suporte a divulgar para assegurar a adequada transparência exigida.

Ponto assente é o facto de toda a informação relacionada com o funcionamento e o controlo da atividade administrativa dever ser divulgada, já que a mesma é fruto do exercício do poder administrativo e, como tal, deve poder ser conhecida pelos cidadãos para escrutínio e controlo de toda a atividade pública (n.º 2 do artigo 2.º da LAIAARDA).

---

<sup>121</sup> Como sustenta Pratas (2020), a “opção do legislador – de alterar a noção de documento nominativo – suscita as maiores dúvidas. Coloca-se em causa o princípio da Administração aberta. Opera-se uma verdadeira revolução através da simples alteração de um conceito – revolução que consubstancia um retrocesso enorme” (p. 74).

A este propósito, elucida-nos o n.º 1 do artigo 10.º da LAIAARDA sobre o tipo de informação administrativa e respetivos suportes que devem ser publicitados no sítio da Internet “de forma periódica e atualizada, no mínimo semestralmente”. No que concerne à informação ambiental, clarifica também o artigo 11.º da LAIAARDA a tipologia de informação que deve, no mínimo, ser publicitada.

Podem ainda ser colocados no sítio da Internet outros documentos administrativos, desde que sejam salvaguardadas as restrições previstas na lei, “devendo ter lugar a divulgação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada” (n.º 5 do artigo 10.º da LAIAARDA). Este facto permite-nos questionar o seguinte: o que acontece perante uma obrigação de divulgação ativa prevista na LAIAARDA respeitante a documentos administrativos contendo dados pessoais? Todos os dados pessoais têm de ser expurgados dos documentos administrativos a divulgar? É que poucos são os documentos administrativos que não contêm dados pessoais! Encontrámos, pois, um outro ponto de conexão com o regime legal de proteção de dados pessoais.

Uma última nota se impõe para aludir ao n.º 3 do artigo 2.º da LAIAARDA, o qual consagra um conjunto de deveres que a publicitação da informação deve reunir: “deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização”. Estamos, pois, perante “deveres conformadores do princípio da administração aberta” (Farinho, 20200, p. 19), que apelam à Administração o emprego de uma linguagem adequada e compreensível ao cidadão comum.

Conclui-se, assim, que o princípio da administração aberta se traduz, não só, no direito de disponibilizar documentos administrativos a todos que o solicitem sem necessidade de invocar qualquer interesse para o efeito (dimensão passiva), como numa obrigatoriedade legal de divulgar ativamente informação administrativa em prol da transparência e da publicidade administrativas (dimensão ativa). Contudo, existem exceções que afetam o direito de acesso aos documentos administrativos, sendo que uma das mais relevantes para esta nossa odisseia é a que incide sobre os designados documentos nominativos.

### **CAPÍTULO III: RESTRIÇÕES AO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA**

O direito à informação, como a maioria dos direitos fundamentais, não goza de uma garantia absoluta, e apesar de a liberdade de acesso aos documentos administrativos ser a regra, a verdade é que há diversas exceções a tal direito, nomeadamente como forma de não violar outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos (CCDRN, 2018).

Recorrendo às palavras contidas em um dos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo<sup>122</sup>, “o poder da Administração recusar o acesso à sua documentação é um poder vinculado aos princípios e objectivos fixados por lei, a ser exercido segundo os princípios da transparência e da proporcionalidade, que só deve ser invocado quando o mesmo for indispensável para evitar prejuízos que não poderiam ser evitados doutra forma”. Significa isto que cada regra tem a sua exceção. E, de acordo com este raciocínio, também o direito de acesso à informação administrativa não procedimental, visto como regra geral, não está isento de restrições. É que o órgão responsável pela ponderação do pedido de acesso pode deparar-se com fundamentos que o levem a decidir no sentido da recusa do acesso. Cumpre, por isso, enunciar tais fundamentos, os quais se encontram elencados não exaustivamente no artigo 6.º da LAIAARDA<sup>123</sup>.

#### **1. As restrições do artigo 6.º da LAIAARDA**

Assim, podem comportar restrições<sup>124</sup> de acesso os seguintes tipos de documentos:

- i) Os “que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado”<sup>125</sup>;

---

<sup>122</sup> Vide o acórdão do STA de 30.09.2009, processo n.º 0493/09.

<sup>123</sup> Como denota Pratas (2020), a enumeração constante do artigo 6.º da LAIAARDA não é taxativa, já que podem existir outras restrições decorrentes do facto de o direito de acesso, de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias constitucionais, não ser um direito ilimitado. Isto significa que, uma vez em conflito com outros direitos, pode o mesmo ser restringido para lá dos limites expostos naquele artigo. Relembrando o disposto no n.º 2 do artigo 268.º da CRP, “matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” funcionam igualmente como limites a tal direito, ao que acresce matérias de sigilo fiscal aditadas pelo CPA.

<sup>124</sup> A propósito de cada uma das restrições, observa Freitas (2021, p. 69) “a sua tripla excepcionalidade: (1) quanto às razões que o fundamentam, (2) quanto ao tempo pelo qual pode vigorar o segredo e (3) quanto ao modo através do qual se mantém o sigilo”.

<sup>125</sup> Vide o n.º 1 do artigo 6.º da LAIAARDA. Está em causa o acesso a documentos classificados como segredo de Estado que envolvem inúmeros dados de carácter sigiloso e, por isso, inacessíveis a qualquer pessoa, isto sem prejuízo do Presidente da República ou do Primeiro-Ministro, bem como de pessoas que

- ii) Os que estejam “protegidos por direitos de autor ou direitos conexos”<sup>126</sup>;
- iii) Os que sejam “preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos”, bem como os respeitantes “ao conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações”<sup>127</sup>;
- iv) Os que revelem informação nominativa;
- v) Os que “contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa” – os denominados segredos de empresa<sup>128</sup>;
- vi) Os que “afetem a eficácia da fiscalização ou supervisão”, os que coloquem “em causa a capacidade operacional ou a segurança das instalações ou do pessoal das Forças Armadas, dos serviços de informações da República Portuguesa, das forças e serviços de segurança e dos órgãos de polícia criminal, bem com a segurança das representações diplomáticas e consulares” ou os que causem “danos graves e dificilmente reversíveis a bens ou interesses patrimoniais de terceiros que sejam superiores aos bens e interesses protegidos pelo direito de acesso à informação administrativa” (n.º 7 do artigo 6.º da LAIAARDA);

---

deles careçam serem autorizadas a consultar os referidos dados (*vide* também os artigos 2.º e 9.º do Regime de Segredo de Estado, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 06/08, na sua atual redação).

<sup>126</sup> *Vide* o n.º 2 do artigo 6.º da LAIAARDA. Segundo Pratas (2020, p. 69), esta limitação apresenta-se “com uma formulação estranha”, pois, para o autor não está aqui em causa qualquer restrição. É que a legislação específica enunciada na norma inclui também normas especiais de acesso que, a serem mencionadas na LAIAARDA, deveriam constar não no seu artigo 6.º, mas no n.º 4 do artigo 1.º.

<sup>127</sup> Em ambas as situações (n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º da LAIAARDA) existe a referência a “pode ser diferido”, ou seja, significa isto que a obtenção de tais documentos pode ser adiada para uma circunstância subsequente, conforme referido nas normas. Como observa Pratas (2020, p. 70), “[p]ode não é o mesmo que deve”, pelo que compete ao requerido verificar se existem razões ponderosas para proceder ao diferimento do acesso, suportando-o com uma adequada fundamentação em face do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º da LAIAARDA. Pode ocorrer que, com o acesso aos documentos, se potenciem intromissões prejudiciais ao processo que causem sérios prejuízos e, nesta situação, estão reunidas as condições para que exista o diferimento. Caso contrário, o acesso deve ser facultado (*vide* pareceres da CADA n.ºs 13/2007 ou 21/2005). Note-se que tais documentos podem ser acessíveis ao abrigo do regime do direito à informação procedimental que se encontra nos artigos 82.º a 85.º do CPA.

<sup>128</sup> *Vide* o n.º 6 do artigo 6.º da LAIAARDA: um terceiro pode aceder a documentos deste tipo se tiver “autorização escrita” da empresa ou se for “titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido”. A doutrina da CADA distingue entre dois segmentos de segredos de empresa: os “segredos comerciais ou industriais (segredos de negócios)”, que “são as informações secretas, que por esse facto tenham valor comercial (atual ou potencial) e sejam objeto de medidas no sentido de as manter secretas”; e os “segredos da vida interna das empresas”, que “não são apropriáveis e não têm um valor de mercado”, “[n]ão são passíveis de replicação, mas o seu conhecimento por terceiros pode acarretar prejuízos” (*vide* pareceres da CADA n.ºs 197/2010 e 267/2019). E, analogamente ao que sucede com a informação nominativa, este tipo de documentos não se mantêm para sempre sob proteção: decorridos 30 anos sobre a extinção da pessoa coletiva, os mesmos são acessíveis em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-lei n.º 16/93, de 23/01, na sua atual redação.

vii) Todos os que estejam “sujeitos a restrições de acesso” podem ainda ser “objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada” (n.º 8 do artigo 6.º da LAIAARDA)<sup>129</sup>;

viii) A presunção de pedido fundamentado no direito de acesso a documentos administrativos para documentos administrativos sem dados pessoais sensíveis.

Das restrições acabadas de enunciar destacam-se as mencionadas em iv), vii) e viii), as quais se revelam fundamentais para o nosso excursus.

## **2. O caso especial do acesso aos documentos nominativos**

Em princípio, qualquer cidadão tem direito de aceder aos documentos administrativos que lhe digam diretamente respeito, a qualquer momento, sem restrições, sendo, por exemplo, lícito aceder a uma gravação de uma chamada telefónica efetuada pelo próprio requerente para um serviço público que procede à gravação das chamadas<sup>130</sup>.

Tal como é referido no n.º 3 do artigo 1.º da LAIAARDA, o “acesso a informação e a documentos nominativos (...) quando efetuado pelo titular dos dados (...) rege-se pela presente lei, sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais”. Este normativo remete diretamente para o direito de acesso livre e universal consignado no artigo 5.º da LAIAARDA e para o disposto no artigo 15.º do RGPD.

Sob a epígrafe de “[d]ireito de acesso do titular dos dados”, este último preceito referido atribui ao titular dos dados pessoais o direito de obter do responsável pelo respetivo tratamento a confirmação de que e/ou se os seus dados pessoais são ou não objeto de tratamento e, sendo, o direito de acesso a tais dados e às informações discriminadas nas várias alíneas do n.º 1 desta norma (finalidades do tratamento, categorias de dados, destinatários, prazos de conservação, entre outras). Este normativo apresenta grande relevância, por um lado, em face do estabelecido no n.º 2 do artigo 8.º da CDFUE, nos termos do qual “[t]odas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes

---

<sup>129</sup> E é deste modo que, segundo Freitas (2021, p. 69) se constata que “a lei incorpora diretamente o subprincípio da necessidade do princípio da proporcionalidade” ao exigir-se a omissão de matéria reservada constante dos documentos administrativos adstritos às limitações de acesso, em prol de não se coibir o acesso à informação administrativa.

<sup>130</sup> Vide o parecer da CADA n.º 144/2019.

digam respeito (...)", e, por outro lado, no âmbito do exercício de outros direitos concedidos aos titulares dos dados pessoais, pois, sem acesso, tais titulares não conseguiriam efetivar, por exemplo, o direito à retificação ou ao apagamento<sup>131</sup>.

As especificidades surgem, todavia, quando é um terceiro a requerer o acesso a esses documentos administrativos e a complexidade assoma quando tais documentos contêm dados pessoais, pois, sobre eles impendem restrições de acesso. E a este propósito, rege o n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA.

Explica Sampaio (2021, p. 331) que "[a] restrição do acesso a documentos nominativos encontra justificação constitucional no *direito fundamental à privacidade*, que se encontra inscrito no artigo 26º, nº 1, da CRP". Contudo, desde a incorporação da CDFUE no Tratado de Lisboa que esta justificação não tem, sob a nossa ótica, razão de ser, uma vez que existe um efetivo e autónomo direito à proteção de dados<sup>132</sup>, consagrado quer no artigo 16.º do TFUE, quer no artigo 8.º da CDFUE.

Assim se compreende que, não se verificando as condições enunciadas no n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, os terceiros estão proibidos de aceder a informação administrativa que contenha dados pessoais, dado que este é um direito fundamental.

Ora, importa aqui efetuar algumas considerações àquele preceito legal (n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA), o qual se revela uma das mais significativas normas em matéria de proteção de dados pessoais e de acesso a documentos administrativos.

## **2.1. O documento nominativo**

Desde logo, em primeiro lugar, há que ter presente que documento nominativo é, segundo o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA, "o documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais". E dado pessoal é qualquer "informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»)", sendo, pois, "considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um

---

<sup>131</sup> Vide, por exemplo, alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 15.º do RGPD.

<sup>132</sup> No mesmo sentido, vide Silveira e Froufe (2018, p. 20).

nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular”, em conformidade com a noção constante do 1 do artigo 4.º do RGPD.

Logo, à partida, isto significa que tem de existir uma conciliação de regimes aquando da aplicação da norma a determinado caso concreto, ou seja, tem de se verificar uma conjugação das disposições normativas da LAIAARDA com as do RGPD. E isso mesmo se depreende do exposto no n.º 3 do artigo 1.º da LAIAARDA, *in fine*, ou seja, na expressão “sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais”.

Ora, sucede que a Lei n.º 26/2016, de 22/08, veio trazer uma noção de documento administrativo distinta da que se encontrava na LARDA. Esta dispunha aquele enquanto “documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”. Esta modificação conceitual, para Pratas (2020, p. 72), “[t]em efeitos muito importantes em matéria de acesso aos documentos administrativos e de transparência administrativa”. Desde logo, porque foi alargado o conceito de dado pessoal, o qual, antes da LAIAARDA, se prendia com dados do foro íntimo e da reserva da intimidade da vida privada e, após a sua entrada em vigor, chama à colação todo e qualquer dado de uma pessoa que a permita identificar<sup>133</sup>. Contudo, as críticas não ficam por aqui, como veremos mais adiante.

## **2.2. “Prazo de validade” da inacessibilidade**

A doutrina da CADA esclarece que não existem documentos administrativos, mesmo de natureza nominativa, “que devam, *ad aeternum*, ser preservados do conhecimento alheio”<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Constatando o mesmo alargamento do conceito, *vide* Cavaleiro (2021, p. 79), que alude a uma colisão de conceitos entre documento nominativo e dado pessoal que “pode conduzir a uma indesejável restrição ao princípio da administração aberta”. E, neste sentido, aponta Pratas (2020, p. 74) para “um retrocesso enorme”, isto é, para “uma verdadeira revolução através da simples alteração de um conceito”.

<sup>134</sup> *Vide* o parecer da CADA n.º 79/2020.

Ora, significa isto que os documentos nominativos não são interditos permanentemente a terceiros, já que a sua tutela cessa, tornando-os acessíveis desde que “(i) o titular dos dados já tenha morrido e (ii) decorra um período temporal entre a morte e o momento de livre acesso” (Fabião, 2021, p. 227).

Assim, para efeitos de estabelecimento de tal lapso de tempo, prescreve o n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-lei n.º 16/93, de 23/01<sup>135</sup>, na sua atual redação, que tal informação nominativa se torna disponível “desde que decorridos 30 anos sobre a data da morte das pessoas a que respeitam os documentos” ou “decorridos 40 anos sobre a data dos documentos, mas não antes de terem decorrido 10 anos sobre o momento do conhecimento da morte”, quando se desconheça a data desta<sup>136</sup>.

No que concerne a este último caso, Fabião (2021, p. 228) decompõe a norma e aponta para a existência de três requisitos de carácter cumulativo: “(a) o decurso de 40 anos desde a data de origem dos documentos; (b) o conhecimento da morte do titular dos dados nominativos; e (c) o decurso de 10 anos desde a data em que se tomou conhecimento da data da morte do titular dos dados”<sup>137</sup>. Neste sentido e na situação contrária em (b), isto é, quando não se tem conhecimento da data da morte do titular dos dados pessoais, adverte o autor que “esses documentos não poderão ser acedidos”, já que “será necessária uma declaração de morte presumida, nos termos do artigo 114.º do Código Civil”<sup>138</sup>.

É, ainda, de evidenciar que o n.º 2 daquele artigo 17.º não faz qualquer distinção entre o acesso a documentos com ou sem dados pessoais especiais. Ou seja, a CADA considera que “[o] preceito não restringe o seu âmbito de aplicação objetivo a categorias de dados pessoais, pelo que na interpretação da norma não cabe uma tal distinção. Ela aplica-se, por conseguinte, a todos os documentos nominativos que integrem o património arquivístico”<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> Diploma que instituiu o regime geral dos arquivos e do património arquivístico.

<sup>136</sup> Tal como sucedeu com o conceito de documento nominativo, também aqui a LAIAARDA operou uma modificação legal, encurtando os períodos de salvaguarda da informação nominativa, que eram de 50 anos sobre a morte da data do titular dos dados nominativos ou 75 anos sobre a data dos documentos desconhecendo-se a data da morte do titular (*vide* artigo 44.º da LAIAARDA).

<sup>137</sup> A propósito deste decurso de 10 anos sobre o momento do conhecimento da morte, Pratas (2020, p. 73) demonstra as dificuldades na análise desta “exigência”: “[c]omo é que se determina, no caso, o conhecimento da morte? Quem é que o determina? E está em causa o conhecimento da morte por quem?”.

<sup>138</sup> Semelhante entendimento é possível encontrar na doutrina da CADA. *Vide*, por exemplo, os pareceres n.ºs 60/2018 ou 79/2020.

<sup>139</sup> *Vide*, por exemplo, os pareceres da CADA n.ºs 79/2020 e 157/2020.

### **2.3. A “autorização escrita”**

É referido na alínea a) da norma que ora se analisa que um terceiro que pretenda aceder a certos documentos que estejam na titularidade de um dos sujeitos elencados no artigo 4.º da LAIAARDA e que contenham dados pessoais tem obrigatoriamente de se fazer acompanhar de uma “autorização escrita” da pessoa a quem os dados pessoais dizem respeito, ao que acresce a indicação expressa, “explícita e específica”, da finalidade e do tipo de dados a aceder. Suscitam-se aqui, portanto, algumas particularidades que requerem clarificações adicionais.

Desde logo, quanto à forma da declaração escrita. Entende-se que é suficiente um documento particular assinado pelo seu autor, em conformidade com o n.º 1 do artigo 373.º do CC. Mas coloca-se a questão de saber como apurar a veracidade da referida declaração, uma vez que, não raras vezes, as entidades requeridas solicitam prova de legitimidade. Este tipo de situações ocorre frequentemente quando, por exemplo, uma seguradora requer o acesso aos dados pessoais de saúde de um seu segurado a um determinado hospital onde este acabou por vir a falecer<sup>140</sup>. A este propósito dispõe o n.º 1 do artigo 374.º do CC que “[a] letra e a assinatura, ou só a assinatura, de um documento particular consideram-se verdadeiras, quando reconhecidas ou não impugnadas pela parte contra quem o documento é apresentado, ou quando esta declare não saber se lhe pertencem, apesar de lhe serem atribuídas, ou quando sejam havidas legal ou

---

<sup>140</sup> *Vide*, por exemplo, os pareceres da CADA n.ºs 17/2020 e 123/2021. Claro que aqui estão em causa dados pessoais de saúde que são, sem sombra de dúvida, dados nominativos, pelo que o respetivo pedido de acesso, sendo efetuado por terceiro, tem de observar o disposto no n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA. Todavia, há que ter presente que esta categoria especial de dados pessoais observa um regime próprio estabelecido pela Lei n.º 12/2005, de 26/01, que aprovou normas relativas a informação genética pessoal e informação de saúde. Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º deste diploma, “[o] acesso à informação de saúde por parte do seu titular, ou de terceiros com o seu consentimento ou nos termos da lei, é exercido por intermédio de médico, com habilitação própria, se o titular da informação o solicitar”, o que vai ao encontro do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LAIAARDA. Acresce o disposto no n.º 4 do artigo 3.º daquela Lei: “[n]a impossibilidade de apuramento da vontade do titular quanto ao acesso, o mesmo é sempre realizado com intermediação de médico”, o que corresponde ao consignado no n.º 2 do artigo 7.º da LAIAARDA (*vide* ainda n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da LAIAARDA).

judicialmente como verdadeiras”. E acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que incumbe à parte que apresenta o documento fazer a prova da sua veracidade<sup>141</sup>.

Assim, “[a] prova da autoria da assinatura do documento incumbe à parte que apresenta o documento”, pelo que, uma vez superada tal dificuldade, deve entender-se que o requerente, entendido aqui como terceiro, “é titular de uma autorização escrita”, em consonância com o requerido pela alínea a) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, “tendo direito de acesso à documentação solicitada”<sup>142</sup>.

Poderão, neste âmbito, apontar-se situações em que a CADA entendeu não ter qualquer valor para efeitos do necessário consentimento um “destacado das condições gerais do seguro e dedicado ao «tratamento dos dados pessoais» do segurado” por não conter, no mínimo, data e assinatura<sup>(143)</sup> e casos em que se demonstra preenchido o critério da autorização escrita através da apresentação de “declaração autónoma subscrita por segurado conferindo à seguradora o acesso a determinados dados de saúde da sua titularidade, por sua morte e para efeitos de ativação de seguro de vida”<sup>144</sup>.

A este propósito, refira-se que existe doutrina que entende que não tem sentido restringir o acesso a documentos administrativos quando o seu titular optou por publicar informações pessoais ou quando estas constituam factos notórios (Veiga, 2007)<sup>145</sup>. Não obstante a pertinência desta posição que é compreensível e, mesmo entendendo-se que cada caso é um caso, devendo-se analisar sempre as suas específicas circunstâncias, considera-se que deverão estar aqui reunidas igualmente as condições requeridas por uma das alíneas que compõem o n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA. E isto em face do especial papel que se impõe à Administração Pública na proteção dos direitos<sup>146</sup> e interesses

---

<sup>141</sup> A redação do n.º 2 do artigo 374.º do CC é a seguinte: “[s]e a parte contra quem o documento é apresentado impugnar a veracidade da letra ou da assinatura, ou declarar que não sabe se são verdadeiras, não lhe sendo elas imputadas, incumbe à parte que apresentar o documento a prova da sua veracidade.”

<sup>142</sup> Vide o parecer da CADA n.º 17/2020.

<sup>143</sup> Vide o parecer da CADA n.º 82/2019.

<sup>144</sup> Vide o parecer da CADA n.º 92/2019.

<sup>145</sup> Refere o autor, a propósito da publicitação dos dados pelo respetivo titular, que, como “foi o próprio titular que permitiu que a informação se transformasse em pública, não precisa de autorizar caso a caso o seu acesso”. Relativamente aos dados notórios, argumenta o autor que “também não tem sentido que a Administração ficcione que não sabe dela, ou que preserva o seu segredo” (Veiga, 2007, pp. 158-159).

<sup>146</sup> No mesmo sentido, vide Gonçalves (2021), pp. 1051-1052.

legalmente protegidos dos cidadãos, designadamente no que concerne à proteção dos seus dados pessoais e à reserva da intimidade da vida privada<sup>147</sup>.

Cabe ainda aqui efetuar uma última nota para referir que a autorização escrita deve ser “explícita e específica quanto à finalidade e quanto ao tipo de dados a aceder” (alínea a) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA). Ora, isto também constitui uma alteração em face do regime anterior por imposição do regime legal da proteção de dados pessoais, já que dois dos princípios relativos ao tratamento dos dados pessoais são o da “limitação das finalidades” e o da “minimização dos dados” (alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD).

## **2.4. O interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido**

Segue-se a alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, que alude à titularidade de “um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante” por terceiro que requeira o acesso aos documentos nominativos e que não tenha em sua posse a autorização expressa do titular dos dados pessoais.

Ora, a este propósito, é relevante a elucidação prestada por Fabião (2021, pp. 230-231), que afirma que as raízes deste preceito remontam ao contencioso administrativo, onde se “estabelecia como critério de legitimidade ativa no antigo recurso de anulação a titularidade de um interesse direto, pessoal e legítimo”, pelo que o “interesse pressuporia a demonstração de que da procedência do pedido resultaria, para terceiro, “uma utilidade ou vantagem”. Assim, o “caráter direto do interesse pressuporia a remoção de um obstáculo à satisfação de pretensão anteriormente formulada”, o “caráter pessoal do interesse remeteria para a necessidade de resultar [n]uma utilidade concreta para si próprio ou para a sua função com o deferimento da sua pretensão”, e “o interesse seria legítimo se a utilidade proveniente do [deferimento do pedido] não for reprovada pela ordem jurídica”.

---

<sup>147</sup> Demonstrando também algumas reservas sobre esta posição, *vide* Fabião (2021, p. 229). Sobre esta temática, *vide* também o caso de Von Hannover vs. Alemanha, acórdão do TEDH de 24.06.2004, processo n.º 59320/00, no qual foi invocada violação ao direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 8.º da CEDH) mediante a publicação por revistas alemãs de várias fotografias de Carolina do Mónaco, divulgadas sem o seu consentimento.

E idêntica explicitação prestou a CADA ao referir que o “interesse é direto quando incide imediatamente e não de uma forma meramente reflexa sobre a esfera de direitos ou interesses legalmente protegidos do recorrente”, que “é pessoal quando lhe diga respeito e não a terceiros” e que “é legítimo quando se conforma com cânones de direito objetivo”<sup>148</sup>.

Fabião (2021, pp. 232-233) acrescenta à sua explanação que “ter um interesse equivale a ter uma razão para querer uma conduta” e que “[t]er interesse numa conduta é ter um direito pretensão a uma conduta: o que implica o cumprimento da norma”, pelo que “o interessado é o titular da posição jurídica direito-pretensão, isto é, o beneficiário da norma jurídica”, isto tendo presente que “de todas as normas surgirá (...) um dever de cumprimento” das mesmas<sup>149</sup>. Assim, “a necessidade de um terceiro ser titular de um interesse direto, pessoal e legítimo para efeitos de acesso a documentos nominativos resume-se à necessidade de um terceiro ser titular de uma posição jurídica”.

Concretizando o exposto, a CADA já reconheceu a existência “de um interesse direto, pessoal e legítimo” no pedido de acesso a documentos constantes de procedimento concursal comum de terceira opositora para efeitos judiciais<sup>150</sup> ou à solicitação de informação integrante de procedimento avaliativo de desempenho do universo de docentes participantes no mesmo com menções de “Excelente” para efeitos de impugnação da avaliação<sup>151</sup>.

Pelo contrário e aludindo novamente ao exemplo das seguradoras, a CADA tem adotado a posição de que o interesse patrimonial invocado por tais entidades para aceder aos dados

---

<sup>148</sup> *Vide*, por exemplo, pareceres da CADA n.ºs 42/2002 e 59/2003.

<sup>149</sup> O autor chega a este entendimento a partir da análise das posições de Pedro Múrias, Joseph Raz e Jeremy Bentham. Para o primeiro, “a norma jurídica é a justificação para querer, i.e., é o fundamento de se ter interesse”. Para o segundo, “as condutas têm uma razão, que equivale a dizer um fundamento ou justificação, e essa razão é uma norma jurídica”. Já o terceiro entende que “as normas existem para o benefício de alguém, pelo que o dever de cumprimento das normas estará dirigido aos beneficiários” das mesmas “que, por sua vez, serão titulares de uma posição jurídica correlativa à do dever, o direito-pretensão” (*vide* Fabião, 2021, pp. 231-232).

<sup>150</sup> *Vide*, por exemplo, o parecer da CADA n.º 213/2020. Argumenta a CADA que a opositora ao procedimento concursal “tem direito a aceder a todos os documentos, nominativos e não nominativos, que foram relevantes para a tomada de decisão, com exceção daqueles dados que são irrelevantes para esse efeito, tais como os números de identificação fiscal, as moradas (se a morada não era elemento em consideração), os contactos telefónicos e o endereço eletrónico”, acrescentando que “se os dados foram relevantes para a decisão, deverão ser necessariamente sindicáveis, por isso, acessíveis, por parte daqueles que nesse mesmo procedimento se encontravam com os restantes candidatos na mesma e respetiva fase, a bem da melhor clareza da atuação administrativa e da efetiva possibilidade do seu controlo”.

<sup>151</sup> *Vide*, por exemplo, parecer da CADA n.º 131/2021.

nominativos sobre a saúde dos seus segurados não prevalece sobre a proteção da intimidade da vida privada do titular dos dados de saúde<sup>152</sup>, pelo que não se revela ser um “interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido”<sup>153</sup>.

Foi-se constatando que apenas esporadicamente a CADA explicita as condições de preenchimento atinentes àquele interesse (direto, pessoal e legítimo), reportando-se correntemente, em alternativa, a posições jurídicas<sup>154</sup>.

Contudo, a alteração ao regime efetuada pela Lei n.º 26/2016, de 22/08, veio exigir um interesse “constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade” de todos os interesses em jogo. Significa isto que há a necessidade de ponderar todos os interesses presentes numa determinada situação concreta, os quais podem abranger uma panóplia de valores, tais como, por exemplo, a reserva da intimidade da vida privada, a segurança no emprego, o acesso ao direito, entre outros, sem esquecer, claro, a proteção de dados pessoais e o acesso à informação administrativa.

Assim, o interesse de terceiro a que alude o preceito que ora se analisa não é um interesse qualquer advindo de uma eventual relação jurídica controvertida, mas sim um interesse assente “em norma de patamar hierárquico idêntico à que protege a reserva da intimidade da vida privada”, ou seja, é um interesse que “tem de ser encontrad[o] na CRP” (Sampaio, 2021, p. 334), sendo por ela sustentado e protegido<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> *Vide*, por exemplo, o parecer da CADA n.º 123/2021, no qual a CADA invoca que o pedido da seguradora em aceder à documentação nominativa do segurado já falecido “não se destina à defesa dos interesses do segurado ou dos beneficiários do seguro, mas à defesa do seu interesse, concretizado no direito (contratual) de oposição ao pagamento das quantias seguras, na falta de determinada documentação”. Ao tratar-se de um mero interesse na instrução de um processo talhado para o pagamento advindo de um sinistro, “sem uma outra especificação, nem se configurando necessidade direta da informação para defesa de algum relevante interesse da seguradora requerente, deverá esse interesse ceder diante do direito à reserva dos dados de saúde e da intimidade da vida privada da pessoa segura, falecida”. Conclui-se que a LAIAARDA não é desrespeitada se a entidade de saúde não facultar o acesso à informação nominativa com fundamento naquele interesse essencialmente patrimonial.

<sup>153</sup> Ou as seguradoras detêm uma declaração expressa nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA ou dificilmente conseguirão ter acesso a este tipo de dados, de categoria especial, dado que são dados de saúde e que sobre eles existe uma proteção acrescida.

<sup>154</sup> Apreciação esta partilhada com Fabião (2021), o qual, inclusive, elenca vários exemplos de interesses diretos, pessoais e legítimos, tais como o pedido de uma morada para efeitos de verificação da existência de servidão por terreno para prédio encravado (*vide* parecer da CADA n.º 59/2020) ou a solicitação de um um nome e respetiva morada de um aluno por encarregado de educação de outro aluno para finalidades de ressarcimento de danos causados ao telemóvel do seu educando (*vide* parecer da CADA n.º 180/2019). Para mais desenvolvimentos *vide* Fabião, 2021, pp. 233-234.

<sup>155</sup> *Vide*, por exemplo, o parecer da CADA n.º 158/2019: um docente de um Agrupamento de Escolas teria especial interesse no acesso à informação referente a “nomes dos docentes reposicionados, a exercer

## **2.5. “Suficientemente relevante, após ponderação”**

Poderá perguntar-se pelo significado de “suficientemente relevante” no âmbito de uma tarefa de “ponderação” de acordo com o princípio da proporcionalidade. Entendemos, neste âmbito, que o legislador quis aqui atribuir alguma margem de livre apreciação ao órgão competente para a decisão na concretização deste conceito indeterminado, já que cada caso é um caso.

Suficientemente relevante apenas se pode demonstrar um interesse (um direito fundamental), previsto e protegido pela CRP, que seja de tal modo significativo e preponderante relativamente a qualquer outro interesse (outro direito fundamental) presente numa determinada situação concreta que fundamente e legitime o acesso aos documentos nominativos solicitados.

A CADA tem entendido que, “em caso de pedido de acesso por terceiro (sem autorização escrita do titular da informação) a documento nominativo”, há que apurar (i) “[s]e o motivo eventualmente invocado para o acesso é (ou não) suficiente para o facultar” e (ii) “[s]e, da efetivação do direito de acesso, não resulta lesão para os interesses do titular da informação”; tendo, pois, que se proceder “a uma ponderação de valores” para averiguar se o requerente do acesso possui ou não “um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação (..)” (alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA)<sup>156</sup>.

No que diz respeito à lesão para os interesses do titular dos dados pessoais mencionada em (ii), diz Freitas (2021, p. 86) que se considera “que o ónus da prova de que não existe qualquer violação de dados pessoais impende sobre o requerente – e não sobre a administração que detém o documento, em resposta ao pedido do terceiro”, concluindo o autor que “perante pretensões de terceiros de acesso a documentos (administrativos) nominativos, a regra deve ser a de que a privacidade e a proteção de dados pessoais são

---

funções naquele agrupamento, por aplicação da Portaria n.º 119/2018, de 4 de maio, com indicação do tempo de serviço de cada docente e respetivo escalão em que foram reposicionados” para “poder aferir da legalidade dos reposicionamentos dos docentes que exercem funções naquele agrupamento” e, constando “existirem docentes que tendo o mesmo tempo de serviço ou menos tempo de serviço do que a requerente foram reposicionados em escalão e índice remuneratório superior ao seu, por força da aplicação da referida portaria, recorrer à via judicial para defesa dos seus direitos”. Concluiu-se que “a requerente é titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido que justifica o acesso à informação que requereu”.

<sup>156</sup> Vide, a título de exemplo, o parecer da CADA n.º 73/2017.

salvaguardadas, salvo razões preponderantes em contrário e na medida em que estas existam”<sup>157</sup>.

Já “ponderação” significa apenas a tarefa de verificar que aquele interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido (um direito fundamental) deve revelar-se superior quando comparado com outros interesses (outros direitos fundamentais) igualmente presentes na situação *in concreto*. Ou seja, em face da aplicação do princípio da proporcionalidade, aquele interesse tem que sobressair no âmbito de um aparente equilíbrio de interesses (direitos fundamentais) equivalentes ou de igual valor.

Para a CADA, efetuar essa “ponderação” é “olhar à situação concreta” tendo presente que o direito de acesso (consagrado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP) “é um direito fundamental com a estrutura de direito liberdade e garantia”. Assim, “[d]e acordo com a doutrina e a jurisprudência, a aplicação do princípio da proporcionalidade, em sentido lato, permite determinar a prevalência de um daqueles direitos relativamente ao outro, aferindo a relação entre as medidas e os fins prosseguidos, consoante a adequação das medidas aos fins, a necessidade das medidas e a justa medida”<sup>158</sup>.

## **2.6. Comunicação parcial dos documentos**

Analisadas as condicionantes previstas nas alíneas do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, poderia concluir-se, desde logo, que, reunida uma delas, o requerente teria livre acesso aos documentos nominativos solicitados. Contudo, verifica-se que, para além deste regime, podem tais documentos, ao mesmo tempo, carecer da aplicação do disposto no n.º 8 do mesmo artigo, isto é, pode ter que se realizar uma comunicação parcial dos documentos administrativos com dados pessoais, expurgando deles a matéria reservada<sup>159</sup>, de modo a efetivar-se o direito de acesso.

Esta norma (n.º 8 do artigo 6.º da LAIAARDA) permite concluir que a informação de carácter reservado contida nos documentos não é fundamento para o indeferimento do

---

<sup>157</sup> Freitas (2021) aponta, contudo, a existência de entendimentos contrários exemplificando com o acórdão do STA de 20.12.2017, processo n.º 870/17, que sustenta que o ónus recai na Administração, e isto porque o “princípio da proporcionalidade implica que os interesses do requerente prevalecem sobre os dos candidatos em manter em segredo a sua participação num procedimento que é público”.

<sup>158</sup> Vide parecer da CADA n.º 73/2017.

<sup>159</sup> Este mesmo raciocínio é aplicável às outras restrições constantes do artigo 6.º da LAIAARDA.

pedido de acesso, já que a regra é o acesso livre e universal (artigo 5.º da LAIAARDA)<sup>160</sup>. Contudo, também aqui se podem colocar algumas imprecisões, designadamente, no que se deve entender por “informação relativa à matéria reservada” e por “comunicação parcial”.

Ora, quanto à primeira questão levantada e recorrendo à doutrina da CADA<sup>161</sup>, no âmbito dos documentos nominativos há que “distinguir entre os dados que são efetivamente dados pessoais gozando proteção e dados pessoais funcionais”. Ou seja, há que diferenciar os dados sujeitos a reserva, alvo de proteção<sup>162</sup>, dos dados que revestem natureza funcional (objeto do acesso).

Quanto a estes últimos, apesar de se subsumirem no conceito de dados pessoais constante do 1 do artigo 4.º do RGD, “são inerentes às exigências de recrutamento e ao desempenho das funções nas entidades sujeitas à LA[IAAR]DA”, pelo que “não gozam, salvo regime especial (por exemplo, funções secretas) de proteção de acesso”. São aqueles em que o seu conhecimento por terceiros “é necessária à exigida transparência da atividade administrativa, nomeadamente, da legalidade do recrutamento, da legalidade da aplicação dos dinheiros públicos”, isto é, o acesso aos documentos em que constam “constitui uma exigência do princípio da administração aberta, da transparência e do controlo da atividade administrativa”, já que não se enquadram “na esfera da vida privada das pessoas a quem respeitam”, pelo que “o direito de acesso prevalece sobre o direito à proteção de dados pessoais”. Recorrendo a exemplos<sup>163</sup>, “nome, habilitações académicas, formação profissional e outras informações dos currículos dos candidatos relevantes para a admissão, aplicação dos métodos de seleção e seriação” são dados pessoais que revestem natureza funcional “por serem necessários ao procedimento”.

---

<sup>160</sup> Em sentido idêntico, Sampaio (2021, p. 338) expõe que “mesmo que conclua existir uma razão que justifique infligir uma restrição ao direito à informação administrativa, a autoridade competente não pode deixar de avaliar a possibilidade de comunicar parcialmente a informação requerida, mediante, a título de exemplo, a supressão de certos dados”, o que se traduz “numa *harmonização prática* entre as normas em colisão, ou seja, entre o direito de acesso aos documentos administrativos e, por exemplo, o interesse público na não disponibilização dos documentos pretendidos”.

<sup>161</sup> *Vide*, a título de exemplo, o parecer da CADA n.º 214/2020.

<sup>162</sup> *Vide* também o parecer da CADA n.º 153/2020, sobre o acesso a dados pessoais de saúde, no qual se entende que “será necessário distinguir entre a perigosidade da própria doença e a perigosidade resultante do conhecimento de dados, do conhecimento da prestação de cuidados, referentes à mesma. É só em relação a esta última que a restrição de acesso se poderá aplicar. Isto significará que mesmo que haja um ou outro segmento excepcionalmente merecedor de reserva, o demais haverá de ser facultado, como dispõe, em geral, para situações de acesso parcial, o artigo 6.º, 8, da LADA”.

<sup>163</sup> *Vide* o parecer da CADA n.º 334/2020.

Já os dados sujeitos a reserva são “os dados pessoais cujo conhecimento não releve para a atuação da administração e garantia dos referidos princípios”<sup>164</sup>, isto é, são dados pessoais “totalmente exteriores” àquela transparência administrativa e “não são de acesso livre. É o caso, por exemplo, do número de BI/CC, número de contribuinte fiscal, número de beneficiário de sistema de segurança social, morada, contacto telefónico ou de correio eletrónico da contratante”. Constando estes dados “dos documentos solicitados devem deles ser expurgados, aquando da disponibilização”, sempre que não exista “qualquer justificação específica para que sejam facultados. Haverá, então, disponibilização parcial, nos termos indicados no artigo 6.º, 8, da LA[IAAR]DA”<sup>165</sup>.

Relativamente ao segundo âmbito suscitado, releva aqui a distinção apontada por Pratas (2021, pp. 82-83) entre a comunicação parcial e a anonimização. Nesta “procede-se ao expurgo da identificação do titular dos dados, mantendo-se no documento toda a informação reservada”, e naquela “é retirada do documento toda a informação sujeita a restrições de acesso”, sendo “disponibilizada apenas a informação de acesso livre”<sup>166</sup>.

O mesmo autor (2008, p. 192) refere que também se pode disponibilizar parcialmente os documentos sujeitos às restrições (do artigo 6.º da LAIAARDA) quando “isso não envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” (n.º 6 do artigo 13.º da LAIAARDA). E, neste sentido, “[n]ão envolve um esforço desproporcionado, por exemplo, tirar uma cópia do documento requerido, apagar a informação reservada e voltar a tirar uma cópia já sem essa informação”.

---

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> *Vide* o parecer da CADA n.º 214/2020.

<sup>166</sup> A este propósito, *vide* o parecer da CADA n.º 301/2017, no qual uma Câmara Municipal solicitou um parecer acerca da “possibilidade de manter ou de não serem divulgados os dados pessoais de munícipes que denunciem presumíveis situações de ilegalidade urbanística”. Não obstante toda a argumentação da entidade que culmina na conclusão de que o “acesso não autorizado pelo titular aos seus dados pessoais constantes em denúncia efetuada ao abrigo do 101.º-A do RJUE deverá ser apreciado no quadro do disposto no artigo 6.º, 5, alínea b)” da LAIAARDA, subscreve-se a declaração de voto constante do parecer de Luís Vaz das Neves, para quem a “decisão poderia e deveria ter sido mais explícita no reforço da garantia da confidencialidade dos dados pessoais (nome e morada) do/a denunciante e não limitar-se apenas a remeter para a disposição do artigo 6.º n.º 5, alínea b)” da LAIAARDA. Conclui, portanto, e bem, que “[q]uando o/a denunciante tenha solicitado a confidencialidade dos seus dados pessoais (nome e morada), a garantia dessa confidencialidade deve constituir a regra geral” e que “[s]ó em face do caso concreto e das suas circunstâncias, quando na denúncia nos depararmos com valores de ordem superior, designadamente com situações excecionais como as de ordem judicial, flagrante má-fé do/a denunciante, direito de defesa do denunciado ou quando estejam em causa outros valores superiores de ordem pública que se sobreponham aos factos relatados na denúncia, poderá haver lugar ao acesso aos dados pessoais do/a denunciante. Sempre em conformidade com a apreciação do artigo 6.º n.º 5” da LAIAARDA.

Imbricada com esta questão encontra-se o disposto no n.º 3 do artigo 15.º da LAIAARDA: “[a]s entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente”.

Ora, mas o que se deverá entender por “esforço desproporcionado” (n.º 6 do artigo 13.º da LAIAARDA) e por “pedidos que (...) sejam manifestamente abusivos” (n.º 3 do artigo 15.º da LAIAARDA)? Recorrendo à doutrina da CADA é possível encontrar a resposta. Assim, tomando como exemplo um pedido de acesso a vários documentos “sobre docentes que obtiveram a profissionalização em serviço, desde 1990”<sup>167</sup>, sustenta a CADA que “[e]sse esforço “desproporcionado” poderá ser ultrapassado pelo convite ao requerente para que identifique os documentos concretos existentes na escola que considere necessários para o fim a que os quer destinar”, já que é a ele que compete delimitar o pedido. Significa isto que, não se revelando o pedido de acesso “suficientemente preciso, a entidade requerida deve, no prazo de cinco dias a partir da data da sua receção, indicar ao requerente a deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito” (n.º 6 do artigo 12.º da LAIAARDA), prestando-lhe a devida “assistência” na “identificação dos documentos e dados pretendidos” (n.º 5 do artigo 12.º da LAIAARDA). E “[e]m tal situação a entidade requerida deverá permitir a consulta para que o requerente os possa identificar”. Antevendo já pedidos mais extensos e morosos, o legislador estabeleceu o n.º 4 no artigo 15.º da LAIAARDA: “[e]m casos excepcionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 pode ser prorrogado até ao máximo de dois meses”, prazo este que é de 10 dias.

No que concerne a pedidos “manifestamente abusivos”, Freitas (2021, p. 88), referindo-se à norma respetiva (n.º 3 do artigo 15.º da LAIAARDA), considera que a mesma deve “ser interpretada de forma restritiva e literal”, já que “dificilmente se compreenderia que se tratasse de uma cláusula geral de abuso do direito”. Assim, as entidades requeridas não são obrigadas a atender pedidos se (i) o requerente solicitar acesso aos mesmos documentos num curto espaço de tempo, não sendo suficiente apenas a existência de diversos requerimentos, ou se (ii) o requerente solicitar tantos documentos que se revele

---

<sup>167</sup> Vide, a título de exemplo, o parecer da CADA n.º 208/2012.

um pedido desrazoável. Ou seja, tendo presente que “o argumento da quantidade de documentos a reproduzir (ou a consultar) não pode servir de fundamento para impedir ou limitar de forma inaceitável o direito de acesso à informação”<sup>168</sup> ou “que a existência de múltiplos pedidos não é, por si, elemento que consuma a figura do abuso”<sup>169</sup>, a CADA já sustentou ser manifestamente abusivo “trinta pedidos que o queixoso dirigiu e mais de um milhar de documentos reproduzidos, apenas nos últimos três anos” com base no extrapolamento das fronteiras da razoabilidade e dos limites consagrados no artigo 334.º do CC<sup>170/171</sup>. Do mesmo modo, também já sustentou que não há a obrigação de satisfazer um pedido em que se verifique “uma situação de desproporcionalidade entre a vantagem auferida pelo titular e o sacrifício imposto pelo respetivo exercício à entidade requerida”<sup>172</sup> se “o requerente não alega nem demonstra porque necessita desta informação se já lhe foi facultada a que consta dos processos anteriormente referidos”.

Apesar do exposto, adverte-se para o facto de tais situações (i) não se revelarem impeditivas da aceitação de novos pedidos respeitantes ao mesmo requerente, desde que devidamente justificados e fundamentados, (ii) nem darem às requeridas o poder de indeferir todo e qualquer pedido de acesso daquele mesmo requerente.

Percebe-se perfeitamente o sentido desta doutrina da CADA: permitir o acesso à informação administrativa (não procedimental) e a observância do princípio da administração aberta, apenas recorrendo em último caso, esgotados que sejam todas as outras possibilidades, ao indeferimento do acesso.

---

<sup>168</sup> Vide parecer da CADA n.º 116/2004.

<sup>169</sup> Vide, por exemplo, os pareceres da CADA n.ºs 33/2018, 55/2018, 56/2018 e 38/2020. Contudo, “também é verdade que importa ter em atenção que o regime de acesso obedece, entre o mais, ao princípio da proporcionalidade. Pedidos de acesso reiterados, manifestamente obstrutivos, não se enquadram nas razões do regime de arquivo aberto; obrigando à canalização de recursos que, de outro modo, podem ser destinados à efetiva melhoria da atividade administrativa, poderão ser recusados. Porém, uma prévia situação genérica de abuso não exonera da análise de cada sucessivo pedido concreto. A existirem elementos mais concretos que o justifiquem a entidade deverá diretamente perante a requerente suscitar essa razão de recusa de modo a garantir o devido contraditório” (vide parecer n.º 285/2019).

<sup>170</sup> Sob a epígrafe “[a]buso do direito”, o artigo 334.º do CC dispõe que “[é] ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito”.

<sup>171</sup> Vide parecer da CADA n.º 310/2009, no qual é possível ler-se, para além de outros argumentos, que “[n]a verdade com o exercício do direito de acesso deve o queixoso pretender verificar e fiscalizar como a Administração exerce as suas competências. Se apenas pretende retaliar e inviabilizar ou dificultar o funcionamento da escola, como parece sustentar a entidade requerida, estaremos já no âmbito do exercício ilegítimo do direito ou seja no campo do exercício abusivo do mesmo direito”.

<sup>172</sup> Vide o parecer da CADA n.º 208/2012.

## **2.7. A presunção do n.º 9 do artigo 6.º da LAIAARDA**

Fabião (2021, pp. 225-226) esclarece perfeitamente a lógica do n.º 9 do artigo 6.º da LAIAARDA: trata-se aqui da imposição de “um regime mais exigente para o acesso a documentos nominativos contendo dados pessoais sensíveis” em oposição a “um regime menos exigente para o acesso a documentos nominativos contendo dados pessoais não sensíveis” que será, à partida, o que consta do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA. Assim, “se o requerente não apresentar nenhuma posição jurídica como fundamento de acesso aos documentos, é presumido que essa posição é o direito de acesso a documentos administrativos”, tratando-se “de uma exceção ao estatuído na alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, na medida em que não é exigido que o requerente apresente interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido diferente do direito de acesso a documentos administrativos”. Neste sentido, a CADA irá ponderar, “no caso de requerimento de acesso a documentos nominativos com dados pessoais não sensíveis, o direito de acesso a documentos administrativos e o direito à privacidade (ou proteção dos dados pessoais ou reserva da intimidade da vida privada)”. E o resultado desta ponderação poderá ser o acesso aos documentos solicitados<sup>173</sup>.

Note-se que este desfecho seria inconcebível na vigência da redação originária da Lei n.º 26/2016, de 22/08, já que o n.º 9 do artigo 6.º surgiu com a aprovação da Lei n.º 58/2019, de 08/08, a qual veio assegurar a execução do RGPD na ordem jurídica nacional.

Existe alguma doutrina que considera a presunção consignada nesta norma como desnecessária. Não subscrevemos do mesmo entendimento, pois, não só os intérpretes encontram uma delimitação mais rigorosa do tipo de dados pessoais que está em causa nas situações dos n.ºs 5 e 9 do artigo 6.º da LAIAARDA que os auxilie na sua tarefa, como é dado mais um passo na direção de uma Administração Pública aberta ao cidadão, já que este nem sempre poderá ter conhecimento do regime de acesso aos documentos

---

<sup>173</sup> Assumindo o mesmo entendimento, Sampaio (2021, p. 335) menciona que “não se verificando nenhuma das restrições sob análise e não estando em causa nenhum dos dados pessoais enunciados, desta presunção pode então deduzir-se a *imposição* de as autoridades administrativas competentes facultarem o acesso aos documentos nominativos com base no direito de acesso a documentos administrativos”.

administrativos e, assim, deste modo, tem sempre a seu favor uma presunção fundamentada naquele direito de acesso<sup>174</sup>.

Para finalizar este capítulo e tendo presente o conjunto sucessivo de questões formulado por Pratas (2020, p. 83) a colocar em face de um requerimento de acesso, propõe-se, também, inspiradamente no autor, um grupo de interrogações que orientem o intérprete a encontrar a melhor resolução possível. Assim, perante uma solicitação para aceder a informação nominativa deve-se questionar o seguinte:

- 1.<sup>a</sup> Os documentos requeridos são de natureza administrativa e nominativa, em consonância com as definições constantes das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA?
- 2.<sup>a</sup> O acesso aos mesmos está abrangido por alguma legislação específica?
- 3.<sup>a</sup> É o titular dos dados nominativos ou terceiro que pretende exercer o direito de acesso aos mesmos?
- 4.<sup>a</sup> O terceiro que requer o acesso aos documentos nominativos apresenta autorização escrita do titular dos dados ou um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação com outros direitos fundamentais presentes que justifique o acesso, de harmonia com o disposto nas alíneas do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA?
- 5.<sup>a</sup> Existe informação reservada que careça de expurgo, de acordo com o n.º 8 do artigo 6.º da LAIAARDA?
- 6.<sup>a</sup> O requerente apresenta um pedido de acesso a informação nominativa funcional sem indicar qualquer interesse?
- 7.<sup>a</sup> O pedido do requerente revela-se desproporcional em face do disposto no n.º 6 do artigo 13.º da LAIAARDA ou manifestamente abusivo conforme enuncia o n.º 3 do artigo 15.º da LAIAARDA?

Fica, deste modo, explícito que a proteção dos dados pessoais fundamenta um certo tipo de restrições previsto na lei. E, assim, é manifesto o conflito entre normas que sustentam

---

<sup>174</sup> Também Fabião (2021, p. 226) refere que a CADA se tem “escudado no novo n.º 9 do artigo 6º para permitir o acesso”, aludindo, para o efeito, aos pareceres da CADA n.ºs 41/2020 e 56/2020, nos quais se pode ler que “[m]esmo para quem não entendesse que se trata de dado de acesso livre, o mesmo seria enquadrável no n.º 9 do artigo 6.º da LA[IAAR]DA, e (...) sempre esse acesso deveria ser facultado”.

o direito à proteção dos dados pessoais e normas que efetivam o direito ao acesso à informação administrativa. Para se alcançar uma harmonização prática, efetivamente necessária para eliminar a conflitualidade e solucionar várias questões divergentes, há que proceder a restrições que, no caso, são limitações a direitos fundamentais. Isto implica proceder a uma diminuição do alcance de tais normas sem, contudo, prejudicar o núcleo essencial de qualquer direito fundamental em causa. Viu-se de que modo o legislador tentou dar a solução a esta problemática: instituindo na LAIARDA diversos preceitos legais que tentam conciliar os dois regimes mediante esforços ponderativos e restrições estritamente necessárias. Resta-nos agora avançar para âmbitos ainda mais controversos, designadamente entre entidades administrativas independentes (CADA e CNPD).

## **CAPÍTULO IV: O CONFRONTO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA COM O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS**

O princípio, consagrado na doutrina constitucional como princípio da *harmonização* ou da *concordância prática*, enquanto critério da solução dos conflitos não pode, pois, ser aceite ou entendido como um regulador automático. Por um lado, a sua aceitação pressupõe que o conflito entre direitos nunca afeta o *conteúdo essencial* de nenhum deles. (...) Por outro lado, o princípio da concordância prática não impõe necessariamente uma *realização ótima* de cada um dos valores em jogo (Andrade, 2012, pp. 301-302).

Tendo presente o disposto no artigo 86.º do RGPD<sup>175</sup>, pode-se afirmar que o seu objetivo é óbvio: conciliar ou harmonizar dois direitos considerados fundamentais – o direito de acesso aos documentos com o direito à proteção de dados pessoais.

A relevância de tal harmonização impende no “conceito de «dados abertos»” que “visa, antes de mais, promover a transparência e a responsabilização dos organismos do setor público, bem como o crescimento económico, e não a transparência dos cidadãos”. É que “[s]empre que esteja em causa a proteção da privacidade e dos dados pessoais, é necessário seguir uma abordagem equilibrada”<sup>176</sup>. Se, por um lado, a proteção dos dados pessoais não pode revelar-se num entrave ao desenvolvimento do mercado, por outro, o direito à privacidade tem de ser observado a par com o direito à proteção de dados.

Contudo, muitos problemas se têm suscitado até chegar a esta abordagem. Vejamos, para já, o quadro geral da problemática.

### **1. As principais querelas**

Historicamente e segundo Caldeira (2021), o aparente conflito suscitado entre ambos os direitos (proteção de dados pessoais e acesso à informação administrativa) adveio do facto

---

<sup>175</sup> Sob a epígrafe “[t]ratamento e acesso do público aos documentos oficiais”, o preceito dispõe que “[o]s dados pessoais que constem de documentos oficiais na posse de uma autoridade pública ou de um organismo público ou privado para a prossecução de atribuições de interesse público podem ser divulgados pela autoridade ou organismo nos termos do direito da União ou do Estado-Membro que for aplicável à autoridade ou organismo público, a fim de conciliar o acesso do público aos documentos oficiais com o direito à proteção dos dados pessoais nos termos do presente regulamento”. *Vide* também o considerando 154 do RGPD.

<sup>176</sup> *Vide* parecer n.º 6/2013 do Grupo de Trabalho de proteção de dados do artigo 29.º.

da LARDA e da LPDP compreenderem conceitos distintos acerca da mesma realidade, ou seja, a definição de documento nominativo e a noção de dados pessoais, constantes respetivamente dos diplomas enunciados, eram díspares, o que despertava sérios antagonismos entre a CADA, entidade responsável pela observância da LAIAARDA, e a CNPD, entidade competente para controlar e fiscalizar as disposições da LPDP (agora RGPD e Lei n.º 58/2019, de 08/08).

É que o conceito de dados pessoais na LARDA<sup>177</sup> era mais restrito do que a definição consagrada na LPDP<sup>178</sup>: se para a primeira um dado pessoal exigia uma “apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada” sobre pessoa singular, identificada ou identificável, para a segunda bastava “qualquer informação” sobre essa pessoa.

Ora, não só ambas as entidades administrativas independentes se consideravam competentes para conhecer sobre as temáticas do acesso a dados pessoais, ocasionando os designados conflitos positivos de competências, como os interessados manifestavam sérias dificuldades em identificar qual o regime aplicável e a qual entidade recorrer.

A estas questões, no mínimo, controversas acrescia o facto de, na prática, a CADA emitir maioritariamente pareceres mais favoráveis à disponibilização da informação com dados pessoais do que a CNPD, o que gerava situações desiguais, inadequadas e injustas, dado que os requerentes poderiam sempre optar por dirigir o seu pedido à entidade que se demonstraria mais conveniente às suas demandas.

Este panorama, motivador de resultados diferenciados no âmbito do acesso a dados pessoais, acabou por ser denunciado, primeiro, pelo Provedor de Justiça a propósito do acesso a dados pessoais de saúde e, segundo, pela CNPD, a qual se posicionou no sentido da inconstitucionalidade das normas constantes na LARDA<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Na LARDA, documento nominativo era, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º, “o documento administrativo que cont[inha], acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”.

<sup>178</sup> Na LPDP, dados pessoais eram, nos termos da alínea a) do artigo 3.º, “qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respetivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (‘titular dos dados’);” era “considerada identificável a pessoa que possa ser identificada direta ou indiretamente, 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”.

<sup>179</sup> *Vide*, sobre estas divergências, a deliberação da CNPD n.º 241/2014 e o parecer da CADA n.º 132/2014, bastante esclarecedores acerca destas controvérsias.

Por forma a sanar estas incoerências, o legislador decidiu aprovar a a Lei n.º 26/2016, de 22/08, e nela estabelecer um novo conceito de documento nominativo<sup>180</sup> coincidente com a noção de dados pessoais consagrada no RGPD. E, à partida, isto seria o suficiente para viabilizar a harmonização de entendimentos entre a CADA e CNPD. Contudo, não foi bem isso que aconteceu. Vejamos com mais detalhe.

### **1.1. A posição da CADA**

Inicialmente, após a alteração legislativa de 2016, a CADA veio sustentar, recorrendo a jurisprudência administrativa e europeia, que o conceito de documento nominativo deveria ser alvo de “uma interpretação integradora e sistemática”, pelo que, “quando (...) se pretender o acesso a documentos que contenham «dados pessoais» (...), não poderá, *ab initio*, ser denegado tal acesso, já que isso não corresponderia ao equilíbrio que o legislador quis, certamente, que se tivesse em consideração na aplicação de cada uma das leis – LADA e LPDP”<sup>181</sup>.

Ora, recorrendo à doutrina da CADA<sup>182</sup>, é possível verificar que, durante um certo tempo após a entrada em vigor da LAIAARDA, eram considerados “nominativos os documentos administrativos que revelassem dados do foro íntimo de um indivíduo”. E seriam-no, pois, os documentos que revelassem “dados genéticos, de saúde, ou os que se prendem com a sua vida sexual, os relativos às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias, ou sindicais e outros cujo conhecimento por terceiros” se traduzia “numa invasão da reserva da intimidade da vida privada”. Ou seja, o que seria de salvaguardar “não era, pois, tanto a vida privada e os dados pessoais (e nada há de mais pessoal que o nome), mas o âmago da privacidade, com os elementos a ela associados: os dados que poderão ser designados como dados pessoalíssimos”.

Neste sentido, ficariam de fora do conceito de documentos nominativos “documento do qual constasse, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação, juízo de valor ou informação não abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada”. Exemplificando, a CADA referia que sucedia “por exemplo, nas apreciações e juízos de

---

<sup>180</sup> Vide a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA.

<sup>181</sup> Vide, por exemplo, o parecer da CADA n.º 425/2016.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

valor emitidos no âmbito do percurso escolar dos alunos ou no quadro dos processos de contratação pública” ou “com as apreciações, juízos de valor e informações funcionais (v. g., classificações de serviço/avaliações de desempenho), que, por dizerem respeito ao exercício de funções, não contendem com a reserva da intimidade da vida privada” ou, ainda, “com um documento que refira que certo funcionário faltou ao serviço durante x dias, ou que cumpriu ou não cumpriu certas obrigações legais”. E finalizava a sua argumentação referindo que esta sua posição “veio a obter expressa consagração no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), iv) da (nova) LADA”.

O mesmo raciocínio era aplicável à divulgação ativa da informação administrativa (artigos 10.º e 11.º da LAIAARDA). É que “[s]e assim não fosse deixariam de existir no nosso ordenamento jurídico documentos livremente acessíveis”, já que “o princípio da transparência e da administração aberta ficaria esvaziado de sentido e de conteúdo, e a alínea a) do n.º 1 do artigo 3 e os artigos 10.º e 11.º da LA[IAAR]DA perderiam a sua razão de ser”.

Para Fabião (2021, p. 224) esta posição “consubstanciava uma interpretação corretiva, inadmissível e inconstitucional”. Já para Pratas (2020, p. 74) assentava numa “solução artificiosa, construída pela via interpretativa” que comportava três problemáticas essenciais: (i) desrespeito pela vontade do legislador (pela exposição de motivos da proposta de Lei n.º 18/XIII); (ii) desrespeito pela letra da lei em face do disposto no n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, isto é, não tinha “na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso” (n.º 2 do artigo 9.º do CC); (iii) extensão desmesurada do alcance da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA operada pela CADA onde se incluem documentos relativos à reserva da intimidade da vida privada de terceiros.

Contudo, aquele posicionamento da CADA foi, entretanto, preterido por um outro mais cauteloso. Tomando de exemplo o parecer da CADA n.º 301/2017, é possível verificar que o acesso a documentos nominativos passou a ter em conta a definição prevista no “regime legal de proteção de dados pessoais, pois assim o impõe o artigo 3.º, 1, b) da LA[IAAR]DA”, bem como passou a estar “sob a restrição genérica do artigo 6.º, 5” da LAIAARDA. Assim, “[v]isto sob a perspetiva do titular dos dados isso significa que ele tem, desde logo, um direito de proteção conferido pela Lei, independentemente de o solicitar”. E também significa “que se o titular dos dados especificamente reclamar uma proteção dos seus dados pessoais, essa solicitação deve ser considerada na própria

ponderação que a entidade detentora dos documentos terá de fazer aquando da decisão sobre um pedido de acesso”. Assoma-se, neste âmbito, a interpretação existente na CADA quanto ao n.º 9 do artigo 6.º da LAIARDA: a prevalência do princípio de acesso sobre a proteção de dados pessoais menos intrusivos, isto é, não sensíveis<sup>183</sup>.

No que toca a esta posição “mais prudente” da CADA, Pratas (2020), admitindo, porém, que não se suscitam as críticas apontadas à interpretação inicial, aponta outros problemas: (i) quando não possua “autorização escrita”, o terceiro que pretenda o acesso aos documentos nominativos tem de demonstrar “ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido” (alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIARDA), sendo que a intenção de “controlo da atividade pública” não parece preencher tais requisitos; (ii) não tem na letra da lei um mínimo de correspondência verbal o facto da presunção estabelecida no n.º 9 do artigo 6.º da LAIARDA derrogar as condições estabelecidas no n.º 5 do mesmo artigo, isto tendo em conta que se lê no n.º 9 “[s]em prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores”. O autor termina o seu raciocínio referindo que “quem pretende conhecer e “fiscalizar” a atividade administrativa fica impedido de aceder a dados pessoais, o que significa uma amputação substancial do princípio da Administração aberta – e um retrocesso muito importante em matéria de transparência administrativa”, só assim não sendo se estiver em causa informação de natureza funcional, que é de acesso livre. Para este autor, “o caminho terá de ser outro, bem diferente daquele que a CADA defendia (ou daquele que defende atualmente)” (Pratas, 2020, p. 77).

## **1.2. O entendimento da CNPD**

Antes da entrada em vigor da Lei n.º 26/2016, de 22/08, foi solicitado à CNPD pronúncia acerca da sua respetiva proposta de alteração<sup>184</sup>, da qual resultou o parecer n.º 6/2016. Dele se salienta o facto da CNPD entender que “o conceito de documento nominativo é um conceito obsoleto”, sem “acolhimento” na CRP “nem em qualquer outro diploma legislativo”, tendo, inclusive, deixado de integrar o atual CPA e que muito tem dificultado

---

<sup>183</sup> Vide, por exemplo, parecer da CADA n.º 344/2019.

<sup>184</sup> A proposta de Lei n.º 18/XIII/1 pode ser acessível a partir do site <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40194> (consultado a 06.06.2021).

“a aplicação articulada dos diferentes diplomas legais, como a prática tem vindo a demonstrar”<sup>185</sup>. E um regime de acesso conforme às Diretivas europeias e à CRP passaria pela utilização do conceito de dados pessoais e pela alteração da LAIAARDA na parte respeitante ao acesso a documentos administrativos com dados pessoais <sup>186</sup>, designadamente no que se referia ao n.º 5 do artigo 6.º da LARDA <sup>187</sup>.

Efetivamente, na LAIAARDA é possível encontrarmos normativos novos quanto às questões identificadas, depreendendo-se daqui que o legislador decidiu acolher a recomendação da CNPD.

Entretanto, entra em vigor o RGPD e, com ele, o artigo 86.º, que veio reconhecer aos Estados-Membros e, entre nós, ao Estado português, o poder de conciliar “o acesso do público a documentos oficiais com o direito à proteção dos dados pessoais” nos termos daquele Regulamento. De acordo com a CNPD, “[s]ignifica isto que o regime nacional tem de respeitar os princípios, condições de licitude e, sobretudo, os direitos dos titulares previstos no RGPD”<sup>188</sup>.

Posteriormente, surge a Lei n.º 58/2019, de 08/08<sup>189</sup>, que nos trouxe o artigo 26.º: “[o] acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais rege-se pelo disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto”. Ora, esta remissão não foi bem aceite pela CNPD. É que as ressalvas efetuadas na LAIAARDA quanto ao regime jurídico da proteção de

---

<sup>185</sup> Isto porque a CNPD defendia que a LARDA teria “ignorado o conceito de dados pessoais” e restringido o conceito de «documento nominativo» aos “documentos administrativos que contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”, deixando, pois, “de fora deste conceito, desprotegidos, dados pessoais como a morada, convicções religiosas, filosóficas ou políticas, a filiação partidária, os rendimentos, a localização geográfica”. Do mesmo modo, teria “condicionado o acesso por terceiros a documentos que contenham dados pessoais referentes à intimidade da vida privada ou que traduzem apreciações ou juízos de valor, mas não condiciona, antes assume como livre, o acesso aos restantes dados pessoais, os quais corresponderão a informação pessoal, porventura sensível, que possa vir contida em qualquer documento administrativo “não nominativos”. Pense-se, por exemplo, no acesso a informação relativa a filiação partidária” (*vide* parecer da CNPD n.º 6/2016).

<sup>186</sup> Refere a CNPD no parecer n.º 6/2016 que “é imprescindível a eliminação do conceito de documento nominativo empregue pela Lei n.º 46/2007 e a sua substituição pelo conceito de documento administrativo com dados pessoais, definido em conformidade com o disposto na Diretiva 95/46/CE e na LPDP”, bem como “devem ser especificamente alteradas as normas que prevejam um regime de acesso e de reutilização que não cumpra as condições e limites definidos na Diretiva 95/46/CE e na LPDP, que a transpôs para a ordem jurídica portuguesa”.

<sup>187</sup> Este preceito dispunha o seguinte: “[u]m terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.

<sup>188</sup> *Vide*, acerca da proposta de Lei n.º 120/XIII/3ª (a proposta de lei que assegura a execução do RGPD na ordem jurídica portuguesa), o parecer da CNPD n.º 20/2018, p. 65.

<sup>189</sup> Isto é, a lei de execução do RGPD.

dados pessoais no n.º 3 do artigo 1.º *in fine*, na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º e na alínea c) do artigo 20.º, em conjunto com aquela remissão expressa no artigo 23.º da Lei n.º 58/2019, de 08/08, “obriga o intérprete a voltar ao RGPD, numa lógica circular, não se conseguindo alcançar o exato regime do acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais”<sup>190</sup>. E estes, segundo a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA, correspondem ao conceito do n.º 1 do artigo 4.º do RGPD, o que nos remete novamente ao RGPD.

A esta constatação da CNPD juntou-se uma outra: a de que a nossa lei contém uma “diferenciação de regime do acesso a dados pessoais que contraria o princípio da igualdade. É tipicamente o que sucede com os dados pessoais de saúde, cujo regime de acesso é distinto consoante se aplique o RGPD ou a LA[IAAR]DA”<sup>191</sup>.

Isto, já para não falar do entendimento da CNPD acerca do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA: referindo-se à condição exigida na alínea b) – o interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido –, sustenta que o mesmo não se coaduna com o RGPD. E mesmo se admitindo uma redução da proteção dos titulares dos dados pessoais, a justificação para tal “tem de ter lugar por razões que se prendem com o exercício específico da atividade pública e não simplesmente pelo facto de os dados pessoais estarem na posse de entidades públicas”<sup>192</sup>.

A CNPD considera, assim, que a LAIAARDA, no que toca ao acesso aos documentos nominativos, “não garante os direitos dos titulares dos dados nos termos do RGPD, mesmo assentando que a tutela desses direitos tem de ser conciliada com a tutela do direito de acesso aos documentos administrativos”, e que, para tal, contribui também a “ausência de poderes inspetivos e corretivos” da CADA<sup>193</sup>.

## **2. A tentativa de conciliação**

Efetivamente, uma análise mais minuciosa das posições da CADA e da CNPD revelam ser possível aceder a documentos administrativos contendo dados pessoais: é que, apesar

---

<sup>190</sup> Vide o parecer da CNPD n.º 20/2018, p. 65.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 66.

da LAIAARDA conter a remissão para o RGPD no que diz respeito ao conceito de dados pessoais, o acesso a documentos nominativos continua a ser regulado pela LAIAARDA, embora em jeito conciliatório com o RGPD – “sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais”<sup>194</sup>, o que permite concluir que, aparentemente, persistem as incoerências, mesmo depois das tentativas de conciliação legislativas operadas em 2016 e 2019.

Há que assinalar o esforço do legislador em tentar compatibilizar a salvaguarda dos dados pessoais com o acesso aos documentos administrativos que os contenham ao prescrever uma adequada “ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade” de todos os direitos fundamentais presentes na situação concreta (n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA). Esta preocupação foi complementada com a consagração do n.º 2 do artigo 8.º da LAIAARDA<sup>195</sup>.

Esta tentativa de harmonização de regimes encerra-se com o preceituado no artigo 26.º da Lei n.º 58/2019, de 08/08, que determina que o acesso a documentos nominativos se rege pelo regime consagrado na LAIAARDA.

No entanto, estamos com Freitas (2021, p. 78) quando o mesmo refere que “nesta disputa, crê-se que a razão não estava inteiramente de nenhum dos lados”. E isto porque, se a CNPD tem o domínio das temáticas que integram o direito à proteção de dados pessoais, a CADA “ignorava que o acesso a documentos administrativos constituía uma forma de tratamento de dados pessoais”.

Como refere, e bem, Caldeira (2021), a harmonização de ambos os regimes “implica, antes de mais, a compreensão de que as finalidades dos dois regimes são diferentes”. Se a LAIAARDA visa a transparência e a publicidade da atuação administrativa, permitindo ao cidadão o conhecimento do funcionamento e o controlo de tal atividade pública, o RGPD e a respetiva lei de execução portuguesa objetivam proteger os dados pessoais das pessoas singulares relativamente às várias operações de tratamento levadas a cabo quer por entidades públicas, quer por entidades privadas.

---

<sup>194</sup> Vide o n.º 3 do artigo 1.º, *in fine*; a alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º; e, embora com outra redação, a alínea c) do artigo 20.º; todos da LAIAARDA.

<sup>195</sup> O artigo diz o seguinte: “[o]s documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais.”

A questão que se coloca aqui é óbvia: afinal, como conciliar a proteção de dados pessoais com o direito de acesso a documentos administrativos que contenham tais dados, considerando que ambos os direitos visam finalidades distintas?<sup>196</sup>

### **2.1. Algumas posições conciliatórias**

Desde logo, a CNPD oferece duas resoluções para assegurar a tão desejada conciliação de regimes: ou (i) se considera que as ressalvas efetuadas para o regime de proteção de dados pessoais previstas na LAIAARDA implicam a sujeição do acesso e das restantes operações de tratamento aos documentos administrativos com dados pessoais ao RGPD, caso em que o disposto no artigo 26.º da Lei n.º 58/2019, de 08/08, não apresenta qualquer função, devendo, por isso, ser suprimido da lei; ou (ii) se conclui que a remissão do artigo 26.º daquela lei de execução para a LAIAARDA não cumpre os limites fixados no artigo 86.º do RGPD, porque “a conciliação entre o direito de acesso pelo público a documentos administrativos e o direito à proteção dos dados pessoais não está em conformidade com o RGPD”<sup>197</sup>.

Já Pratas (2020, p. 73) manifesta-se contra a alteração do conceito de documento nominativo pelo legislador em 2016, sustentando que a mesma colocou “em causa o princípio da Administração aberta” e operou “uma verdadeira revolução”, “revolução que consubstancia um retrocesso enorme”. Pelo que a solução passa por declarar a inconstitucionalidade das normas em causa e alterar a lei e, para o autor, esta seria a solução em que se salvaguardam os três subprincípios do princípio da proporcionalidade (adequação, exigibilidade e em sentido estrito)<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> Freitas (2021, p. 76) enuncia, a propósito desta temática, dois tipos de questões: uma “questão *substantiva*” e uma “questão *orgânico-regulatória*”. A resposta à primeira determinaria “o regime material aplicável aos documentos que contenham dados pessoais que estejam na posse de uma das entidades sujeitas ao âmbito de aplicação” da LAIAARDA. Questiona o autor: LAIAARDA ou RGPD? Entre nós, apenas poderá ser a Lei n.º 26/2016, de 22/08. A resposta à segunda questão revela a entidade “competente para fazer o controlo do acesso a esses mesmos documentos por terceiros”, a qual, entre nós, apenas pode ser a CADA. Isto, tendo presente o disposto no artigo 86.º do RGPD e 26.º da Lei n.º 58/2019, de 08/08.

<sup>197</sup> Vide o parecer da CNPD n.º 20/2018, p. 67.

<sup>198</sup> Quanto a esta sua posição, argumenta Pratas o seguinte: “Dispõe o n.º 1 do artigo 277.º da Constituição que são “inconstitucionais as normas que infringem o disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados”. E é o caso. O legislador fez uma opção clara no n.º 2 do artigo 268.º: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo no disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”. O legislador constitucional sabia que, nos termos do n.º 4 do artigo 35.º da Constituição, é “proibido o acesso

Este posicionamento do autor não é, contudo, unânime. Caldeira (2021), por exemplo, não acompanha esta apreciação de Pratas, justificando a sua posição no n.º 2 do artigo 268.º e no n.º 4 do artigo 35.º, ambos da CRP: é que, por um lado, o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos pode estar em conflito com bens constitucionalmente protegidos, como o direito à proteção dos dados pessoais ou o direito à intimidade da vida privada, e é a própria CRP que autoriza a sua compressão de acordo com o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º da CRP); e, por outro lado, existindo uma regra de acesso livre aos documentos administrativos, existe uma exceção à mesma plasmada no n.º 4 do artigo 35.º da CRP que proíbe o acesso de terceiros aos documentos nominativos “salvo casos excepcionais previstos na lei”. O que seria inconstitucional era, pois, a anterior solução consagrada na LARDA, já que “conduzia a um acesso quase acrítico a dados pessoais de terceiros”<sup>199</sup>.

Um outro ponto de vista foi formulado. Para Magalhães (2021, p. 94) não é “correto afirmar que o direito à proteção de dados é um limite do princípio da administração aberta”. E isto porque apenas “aparentemente” se verifica dificuldade de conciliação, ou seja, “apenas parcialmente parece conflitar” o âmbito de atuação da CADA e da CNPD (p. 98). Deve-se, pois, entender que o direito de acesso aos documentos administrativos constitui “uma garantia que o exercício deste direito respeitará os dados pessoais dos respetivos titulares” e que a garantia da proteção dos dados pessoais se estabelece enquanto “um limite intrínseco” à concretização do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos. Para sustentar esta ideia, a autora alude à igualdade hierárquica e sistemática patente nos artigos 17.º e 18.º do CPA, ao disposto no n.º 5 do artigo 6.º e artigo 8.º da LAIAARDA, bem como ao artigo 26.º da Lei n.º 58/2019, de 08/08. Referindo-se também ao artigo 86.º do RGPD, a autora (2021, pp. 99-101) entende que “[e]ste é um caso interessante em como a soma de dois direitos essenciais faz surgir um direito duplamente garantístico”, sendo que “nenhum dos direitos fundamentais é anulado e ganham ambos uma força maior” e “o cidadão é duplamente protegido”.

---

a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei”. Sabia igualmente que, caso aplicasse essa regra ao acesso a documentos administrativos, estaria a amputar perigosamente o princípio da Administração aberta. Sabia que estamos perante dois direitos constitucionalmente protegidos e em conflito. E fez uma opção: optou por viabilizar restrições ao arquivo aberto, mas apenas quando os dados pessoais digam respeito à “intimidade das pessoas” (2020, p. 77).

<sup>199</sup> Para mais desenvolvimentos acerca desta posição, *vide* Caldeira, 2021, pp. 249-251.

É efetivamente um ponto de vista notável, contudo, salvo o devido respeito, deixa muito a desejar no campo prático, dado que não oferece metodologias de implementação daquele “direito duplamente garantístico”.

Passando à solução proposta pela CADA, já vimos atrás que esta passa por levar a cabo a tarefa de ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, quando está em causa um pedido de terceiro para acesso a documentos administrativos com dados pessoais sem a autorização do respetivo titular dos dados, em conformidade com a alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA. E quando estão em causa documentos administrativos na aceção dada pela alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LAIAARDA, mesmo que neles existam dados pessoais, entende a CADA que os mesmos devem ser acessíveis desde que relevantes para o exercício da atividade administrativa. Ora, como constata Caldeira (2021, p. 249), é este “um entendimento excessivamente amplo e dificilmente compaginável com a *letra* e o *espírito* da LADA e da LPDP”.

Contudo, uma doutrina mais recente<sup>200</sup> tem sustentado, segundo Caldeira (2021, p. 248), uma outra posição que “não é uniformemente perfilhada pela CADA” se se tiver presente o seu parecer n.º 486/2016. Esta doutrina entende o seguinte: “(i) [o] acesso a documentos da Administração contendo dados pessoais deve ser admitido, sem invocação de qualquer interesse, quando esteja em causa “transparência de funcionamento” da Administração Pública ou outro bem análogo; (ii) [t]al acesso não deve ser permitido quando estejam em causa interesses particulares de carácter económico, ou a pura curiosidade do requerente”.

Assim, segundo esta posição, há que proceder ao escrutínio do interesse de terceiro que solicita o acesso a documentos nominativos, devendo o mesmo ser atendível apenas “em casos excecionais”. Só assim se poderá respeitar a disposição constitucional consagrada no n.º 4 do artigo 35.º da CRP.

Isto também significa que a LAIAARDA deve ser aplicável atendendo: (i) por um lado, ao princípio da finalidade, de acordo com o qual os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas explícitas e legítimas, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades; e, (ii) por outro lado, ao princípio da proporcionalidade, segundo o qual os documentos administrativos sujeitos a restrições

---

<sup>200</sup> Da qual faz parte Alexandre Sousa Pinheiro e Marco Caldeira (2021).

são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada (n.º 8 do artigo 6.º da LAIAARDA)<sup>201</sup>.

O caminho tem, pois, que ser por aqui.

### **3. O caminho para a necessária harmonização**

Quando uma das entidades elencadas no artigo 4.º da LAIAARDA decide conceder o acesso a terceiro de documentos administrativos com dados pessoais, não pode ignorar que tal facto corresponde a uma determinada operação sobre dados pessoais. O mesmo acontece quando procede à divulgação ativa da informação administrativa, pois esta pode igualmente envolver dados pessoais. Esta determinada operação equivale ao conceito de tratamento consagrado no n.º 2 do artigo 4.º do RGPD e abrange vários tipos de modalidades<sup>202</sup>.

Nas doudas palavras de Cordeiro (2020, p. 143), “[é] o tratamento que espoleta verdadeiramente a aplicação do direito de proteção de dados e, conseqüentemente, do RGPD”. Significa isto que o surgimento desta operação desencadeia o acatamento de uma série de princípios contemplados no artigo 5.º do RGPD que não podem ser ignorados de modo algum. De entre eles destaca-se o princípio da «limitação das finalidades».

#### **3.1. O princípio da finalidade**

Estatui a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD que os dados pessoais são recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades. O seu tratamento posterior para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, não é considerado incompatível com as finalidades iniciais, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1 do RGPD. E nisto consiste o denominado princípio da «limitação das finalidades».

---

<sup>201</sup> *Vide*, no mesmo sentido, Caldeira (2021, p. 248).

<sup>202</sup> É relevante referir que a lista apresentada no n.º 2 do artigo 4.º do RGPD é exemplificativa. Como refere Cordeiro (2020, p. 144), “a utilização da expressão “tais como” é esclarecedora”.

“The principle of purpose limitation is one of the fundamental principles of European data protection law” (FRA and Council of Europe, 2018, p. 122), e isto porque “funciona como a primeira justificação para a realização de um tratamento de dados, impondo-se até ao consentimento” (Pinheiro, Coord., 2018, p. 207). Ou seja, “[a] determinação da finalidade é um primeiro passo essencial na aplicação das leis de proteção de dados e na conceção das garantias para qualquer operação de tratamento”, funcionando como “um requisito prévio à aplicação dos requisitos sobre a qualidade dos dados, incluindo a adequação, a relevância, a proporcionalidade e a exatidão dos dados recolhidos e dos requisitos relativos ao período de conservação dos dados”<sup>203</sup>.

Por isso, no n.º 2 do artigo 4.º do RGPD se menciona que os dados pessoais devem ser recolhidos “para finalidades determinadas, explícitas e legítimas”, o que também encontra fundamento no n.º 2 do artigo 8.º da CDFUE<sup>204</sup>. Quer isto dizer que as finalidades têm de ser: (i) determinadas em momento prévio ao do início do tratamento, não podendo estas ser condicionadas por “finalidades futuras que ainda não estão previstas” (Pinheiro, Coord., 2018, p. 208)<sup>205</sup>; (ii) explícitas, inequívocas e claras, devendo os titulares dos dados ser informados das mesmas, bem como dos respetivos direitos de que dispõem; e (iii) legítimas, no sentido de observar as demais disposições legais aplicáveis, tais como os restantes princípios referentes ao tratamento e os artigos seguintes do RGPD.

Sucedo que, posteriormente, não podem esses mesmos dados ser tratados de forma incompatível com essas finalidades, o que objetiva, “numa perspetiva geral, acautelar os interesses dos titulares e, numa perspetiva específica, garantir o controlo dos respetivos direitos à autodeterminação informacional” (Cordeiro, 2020, p. 155)<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> Vide parecer do Grupo de Trabalho de proteção de dados do artigo 29.º (WP203) n.º 3/2013, sobre limitação da finalidade, adotado em 02.04.2013, p. 6.

<sup>204</sup> Os dados pessoais devem, pois, ser objeto de um tratamento leal, para “fins específicos”.

<sup>205</sup> No mesmo sentido, vide FRA and Council of Europe, 2018, p. 122.

<sup>206</sup> Convém aqui relevar o facto de o legislador ter interditado a incompatibilidade e não o facto dele ter escolhido requisitos para levar à compatibilidade. E, assim, a “proibição de utilização incompatível estabelece um limite à utilização posterior. Exige que se faça uma distinção entre a utilização posterior que é “compatível” e a utilização posterior que é “incompatível” e portanto proibida” (vide parecer n.º 3/2013 do Grupo de Trabalho de proteção de dados do artigo 29.º, sobre limitação da finalidade, p. 16).

Excecionam-se, porém, daquelas finalidades o tratamento para fins de arquivo de interesse público ou de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos (artigo 89.º do RGPD)<sup>207</sup>.

Portanto, “o princípio da limitação da finalidade está concebido para estabelecer os limites dentro dos quais os dados pessoais recolhidos para uma dada finalidade podem ser tratados e utilizados posteriormente”, apresentando “dois componentes”: (i) “[o] responsável pelo tratamento só pode recolher dados para finalidades determinadas, explícitas e legítimas” e (ii) “[u]ma vez recolhidos os dados, estes não podem ser posteriormente utilizados de forma incompatível com aquelas finalidades”<sup>208</sup>.

Assim, transpondo o exposto para o domínio do direito de acesso a documentos administrativos que integram dados pessoais, a intervenção do princípio da “limitação das finalidades” vai exigir que o acesso à informação nominativa não seja incompatível com as finalidades para as quais aqueles dados pessoais foram inicialmente recolhidos. Ou seja, a utilização dos dados pessoais integrantes agora de documentos administrativos objeto de um concreto pedido de acesso por terceiro tem de se demonstrar harmonizável com o propósito inicial do seu tratamento, levando-se a cabo uma avaliação da compatibilidade<sup>209</sup>. E não se verificando compatibilidade, a LAIAARDA apresenta uma solução<sup>210</sup>: expurgam-se dos documentos nominativos todas e quaisquer informações de carácter reservado (n.º 8 do artigo 6.º), incluindo os dados sensíveis, não compatíveis com aquelas finalidades e que se revelem inadequados, impertinentes e desnecessários ao direito de acesso.

---

<sup>207</sup> A propósito do “tratamento de dados pessoais para outros fins que não aqueles para os quais os dados pessoais tenham sido inicialmente recolhidos”, refere o considerando 50 do RGPD que o mesmo “apenas deverá ser autorizado se for compatível com as finalidades para as quais os dados pessoais tenham sido inicialmente recolhidos. Nesse caso, não é necessário um fundamento jurídico distinto do que permitiu a recolha dos dados pessoais”. Manifestando algumas dúvidas de carácter interpretativo, *vide* Pinheiro (Coord., 2018, pp. 208-209) e Cordeiro (2020, p. 158).

<sup>208</sup> *Vide* o já referido parecer n.º 3/2013 sobre limitação da finalidade do Grupo de Trabalho de proteção de dados do artigo 29.º, p. 6.

<sup>209</sup> Acompanhando o parecer n.º 3/2013 do Grupo de Trabalho de proteção de dados do artigo 29.º, sobre limitação da finalidade, a “natureza da avaliação a efetuar pelo responsável pelo tratamento (...) é decisiva” e o “critério da compatibilidade pode ser formal ou substantivo”. Assim, uma “avaliação formal compara as finalidades que foram inicialmente indicadas pelo responsável pelo tratamento, habitualmente por escrito, com quaisquer finalidades adicionais para descobrir se essas finalidades estavam ou não cobertas (explícita ou implicitamente)” e uma “avaliação substantiva vai além das declarações formais para identificar quer a finalidade original quer a nova, tendo em conta o modo como são (ou deveriam ser) entendidas, dependendo do contexto e de outros fatores” (*vide* pp. 27 e ss.).

<sup>210</sup> Solução esta em que é evidente a intervenção “mediadora” do princípio da proporcionalidade, na sua dimensão da necessidade.

### **3.2. O princípio da proporcionalidade**

Como expõe, e bem, Carlos Gonçalves, “a divulgação de dados pessoais tem que assentar em critérios pertinentes e, sobretudo, no princípio da proporcionalidade, em sentido amplo, não descurando qualquer das suas dimensões” (*in* Pinheiro, Coord., 2018, p. 659).

A tarefa ponderativa mediante a intervenção do princípio da proporcionalidade em todas as suas dimensões (princípio da adequação, princípio da exigibilidade e princípio da proporcionalidade em sentido estrito) vai permitir concluir se o interesse invocado por terceiro para aceder a documentos administrativos contendo dados pessoais é suficiente e razoavelmente ponderoso para levar a cabo uma restrição sobre os dados pessoais constantes de tais documentos (que constituem o objeto do pedido de acesso por terceiro).

E de que modo? Nas palavras do acórdão do STA<sup>211</sup>, o interesse manifestado “tem de se mostrar *idóneo*[o] para conseguir o objetivo proposto (*princípio da adequação*), *necessário*[o], por não existir outro meio, capaz de atingir esse objetivo, menos oneroso para o direito fundamental (*princípio da necessidade ou da indispensabilidade*) e equilibrad[o], isto é, uma medida de sacrifício *não excessiva*, relativamente à finalidade pretendida (*princípio da proporcionalidade propriamente dito*)”.

O interesse manifestado pelo terceiro não pode demonstrar-se desnecessário nem excessivo para os direitos dos titulares dos dados a que pretende aceder, tendo presente a finalidade a que se destina e a finalidade para a qual tais dados foram recolhidos. Ou seja, impõe-se à Administração Pública “a prossecução do fim legal em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar, adoptando, de entre as medidas necessárias e adequadas à prossecução desse fim, aquelas que se afigurem menos intrusivas e que impliquem menos sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados”<sup>212</sup>.

E, à semelhança do que já fora referido a propósito do princípio da finalidade, a proporcionalidade vai também impor que se retirem dos documentos nominativos os dados pessoais irrelevantes (n.º 8 do artigo 6.º da LAIAARDA) ao exercício do direito de acesso.

---

<sup>211</sup> Acórdão do STA de 24.02.2010, processo n.º 1171/09.

<sup>212</sup> Segundo o acórdão do STA de 09.09.2010, processo n.º 076/10.

### **3.3. A harmonização prática**

Apesar da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA se apresentar com uma formulação um tanto complexa, é perfeitamente notório o empenho do legislador nacional em proceder a uma compilação de posições da CADA e da CNPD vertidas num preceito que almeja, sobretudo, a harmonização prática do direito à proteção de dados pessoais com o direito de acesso a documentos administrativos, cumprindo-se, assim, a finalidade imposta pelo artigo 86.º do RGPD.

E, por isso, deixou em aberto a resolução dos eventuais confrontos que se colocam entre ambos os direitos para as autoridades administrativas, por forma a que se possa ponderar, com o recurso aos princípios da finalidade e da proporcionalidade, a transparência administrativa e o acesso a documentos administrativos com a privacidade e a proteção dos dados pessoais, pois cada caso é um caso.

Poderia, pois, revelar-se excessivo e, até mesmo, injusto para algumas situações a fixação legal de uma qualquer hierarquia que concedesse indicações ao intérprete da prevalência de um em face do outro, e o legislador sabia-o, já que estamos perante bens constitucionalmente protegidos.

No entanto, verifica-se ainda um outro problema: pense-se num processo de atribuição de fogos e lotes a custos controlados promovido por uma autarquia local. A quantidade de dados pessoais, especialmente sensíveis, existente num processo deste tipo é incontável. Levar a cabo uma tarefa de expurgo de todos e quaisquer dados pessoais de carácter reservado e sensível, mesmo recorrendo à prorrogação do prazo estabelecida no n.º 3 do artigo 15.º da LAIAARDA, pode, muitas vezes, traduzir-se num esforço desmesurado e desproporcional que recai sobre a Administração Pública, a qual, por si só, já é afamada de burocrática e de morosa no exercício das suas tarefas.

E das duas uma: ou se criam categorias profissionais especializadas no seio da Administração Pública para lidar com os pedidos de acesso a documentos administrativos, especialmente para aqueles que contêm dados pessoais, o que acarreta o aumento da despesa pública (e não só). Ou se chama à colação o princípio da eficiência

administrativa<sup>213</sup> e da razoabilidade<sup>214</sup>, enquanto parâmetros de atuação e controlo da atividade administrativa, e se procede a uma nova tentativa de conciliação.

O princípio da eficiência administrativa vai exigir o emprego de critérios de eficiência, economicidade e celeridade (n.º 1 do artigo 5.º do CPA) e o princípio da razoabilidade vai pugnar por uma solução mais aceitável e justa, manifestamente mais razoável ao caso concreto<sup>215</sup>, o que vai obrigar o princípio da proteção de dados pessoais a ceder um pouco mais em benefício de uma Administração Pública mais transparente, eficiente e menos burocrática.

---

<sup>213</sup> Vide o n.º 1 do artigo 267.º da CRP, onde se menciona “de modo a evitar a burocratização”, e no n.º 2, onde se lê “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração”, e no artigo 5.º do CPA, a propósito da boa administração, exigindo, pois, que a Administração Pública se pautar por critérios de eficiência, economicidade e celeridade. Ora, como refere Carvalho, “a eficiência está diretamente relacionada com o modo como a organização desempenha as funções que lhe são atribuídas”, sendo a eficácia um seu pressuposto (1999, p. 64 e p. 66).

<sup>214</sup> O artigo 8.º do CPA prevê que a Administração Pública possa “rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito”.

<sup>215</sup> Segundo Almeida (2020, pp. 92-93), uma decisão administrativa pode ser desrazoável por ser ineficiente e “será ineficiente, sem ser injusta, quando envolver custos injustificados de acordo com padrões de razoabilidade, mesmo sem infligir qualquer lesão a situações jurídicas individuais, com o que se abre a porta ao controlo de juridicidade de medidas que, por dizerem designadamente respeito à execução de políticas públicas, sem afetarem diretamente situações jurídicas individuais, são objeto de um tradicional défice de sindicabilidade”. E assim, é “de rejeitar, por desrazoabilidade, tanto os juízos e decisões irracionais, como aqueles que devam ser considerados socialmente inaceitáveis, tanto por ofenderem padrões mínimos de justiça, como padrões mínimos de eficiência”.

## **CONCLUSÃO**

De tudo o que fora exposto nesta demanda é possível extrair várias conclusões. Uma delas prende-se, desde logo, com a origem e natureza do direito à informação administrativa: consagrado genericamente no artigo 268.º da CRP, este direito emerge da intricação do direito à autodeterminação informativa, reconhecido no artigo 35.º da CRP, com o direito ao esclarecimento e à informação da vida pública, previsto no artigo 48.º da CRP. É em face deste arrimo que lhe é atribuída pacificamente a natureza análoga de direitos, liberdades e garantias, já que tanto o artigo 35.º como o artigo 48.º estão inseridos sistematicamente no título II da CRP que consagra os direitos, liberdades e garantias.

Atendendo ao artigo 35.º da CRP, pode-se concluir pela instituição pioneira, neste preceito, do direito à autodeterminação informativa, concebido enquanto conjunto de direitos e faculdades atribuídas aos cidadãos em matéria de proteção de dados pessoais, ao que acresce ser a CNDP a entidade administrativa independente que garante a proteção dos dados pessoais no ordenamento jurídico português (n.º 2 do artigo 35.º). Há ainda que ter presente a existência de categorias de dados especiais que carecem de proteção adicional, como, por exemplo, os dados de saúde e o facto de terceiros não poderem aceder a todos e quaisquer dados pessoais, salvo em casos excecionais previstos na lei.

Do artigo 48.º da CRP retira-se a consagração do direito ao esclarecimento e à informação da vida pública e a sua estrita conexão aos valores democráticos, de transparência e de participação da vida pública que impõem a superação de um modelo antiquado de Administração Pública fechada sobre si mesma por um outro modelo conduzido por princípios gerais de publicidade e transparência, impulsionador de uma Administração aberta, participada e colaboradora com os cidadãos.

Foi dado ênfase ao n.º 2 do artigo 268.º da CRP. Este preceito estabelece o princípio da administração aberta enquanto uma das traves mestras de uma República baseada num Estado de direito democrático assente no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais. Assim, qualquer pessoa tem o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sendo que matérias relativas à segurança interna, à investigação criminal e à intimidade das pessoas não podem ser abaladas.

Verificou-se que estes preceitos constitucionais instituidores dos expostos princípios normativos encontram a sua densificação em vários diplomas legais, entre os quais se evidenciaram o RGPD e a respetiva lei de execução, o CPA e a LAIAARDA. Salientou-

se, a propósito deste último regime referido, que: (i) em nome da transparência administrativa, é imposto à Administração Pública um dever de promoção da divulgação ativa de informação que lhe diz respeito (n.º 2 do artigo 2.º da LAIAARDA), tendo sido este o novo sentido trazido pela Lei n.º 26/2016, de 22/08; (ii) a este sentido se agrega um outro dever que reside na nomeação de um responsável pelo acesso à informação administrativa a quem compete organizar e promover as obrigações de divulgação ativa de informação a que está vinculado o órgão ou entidade, acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso e reutilização e estabelecer a articulação necessária ao exercício das competências da CADA (artigo 9.º da LAIAARDA); (iii) todos têm o direito de aceder a documentos administrativos (artigo 5.º da LAIAARDA); sendo que (iv) os documentos administrativos que contém dados pessoais estão sujeitos a restrições de acesso (artigo 6.º da LAIAARDA). E aqui chegados a este ponto, enfatizámos o regime contemplado no n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, uma vez que é aqui que se verifica o confronto do direito de acesso à informação administrativa com o direito à proteção e dados pessoais.

As restrições de acesso à informação administrativa com dados pessoais instituídas pela LAIAARDA visam, no nosso entendimento, conciliar o melhor de dois mundos: o legislador deu primazia à proteção de dados pessoais respeitantes à intimidade da vida privada e coibiu o acesso de terceiros aos mesmos, sem prejuízo de tais terceiros poderem aceder a tais documentos reunidas que estejam uma de quatro condicionantes: (i) a constante do n.º 2 do artigo 17.º do regime geral dos arquivos e do património arquivístico; (ii) a autorização escrita da alínea a) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA; (iii) o interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LAIAARDA, isto é, uma posição jurídica prevalecente, legitimante e justificante do direito de acesso; (iv) a derrogação da proteção de dados não sensíveis pelo direito de acesso à informação (n.º 9 do artigo 6.º da LAIAARDA). E daqui se conclui que a regra é o acesso livre e universal e a exceção o acesso parcial. Uma vez esgotadas todas as tentativas de satisfazer o direito de acesso à informação, aí, e só aí, é que se recorre à exceção da exceção, que consiste no não acesso aos documentos nominativos solicitados a culminar num indeferimento.

O intérprete da lei desempenhará nesta temática um papel fundamental na ponderação dos vários interesses em jogo. Em face de um concreto pedido de terceiro para obter o acesso a documentos administrativos contendo dados pessoais, aquele tem de averiguar uma série de questões que, como se viu, podem alcançar respostas dissonantes. Colocou-

se a questão de saber a que entidade se pode recorrer (CADA ou CNDP?) e que regime seria de aplicar (RGPD ou LAIAARDA?). Tendo presente que a atual lei de execução do RGPD remete, por força do seu artigo 26.º, para a LAIAARDA e esta, por sua vez, exige a observância do RGPD, estas interrogações ficam nesta investigação solucionadas, apesar de não se isentarem de algumas críticas, designadamente entre as respetivas entidades administrativas independentes. A complexidade assoma no que toca à temática dos dados pessoais de saúde enquanto dados sensíveis, alvo de um tratamento autónomo ao abrigo do artigo 9.º do RGPD e da Lei n.º 12/2005, de 26/01. No entanto, a exposição desta problemática escapa ao âmbito desta investigação.

Contudo, a verdade é que, na nossa opinião, é inevitável a contenda que se ocasiona entre o princípio da administração aberta e o princípio da proteção de dados pessoais. E, neste sentido, o resultado desta investigação é incontestavelmente o de que o regime legal da proteção de dados pessoais condiciona decisivamente o regime de acesso à informação administrativa, já que dado pessoal é toda e qualquer informação relativa a uma pessoa identificada ou identificável e o que não faltam nos documentos administrativos são dados pessoais e, também, tendo presente que nem sempre é exequível o expurgo da informação reservada. Mas também é verdade que nem o direito de acesso a documentos administrativos nem o direito à proteção de dados se revelam absolutos. Ora, sendo ambos direitos fundamentais com essência de direitos, liberdades e garantias, a resposta pacificada das tensões que se colocam apenas pode ser a de sacrificar ambos devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (n.º 2 do artigo 18.º da CRP), até que seja obtido um ponto de equilíbrio sem, contudo, se desvirtuar o conteúdo essencial de qualquer um dos direitos presentes, já que ambos devem coexistir. O direito à informação administrativa não procedimental tem de garantir o respeito pelos dados pessoais, mas tal respeito não pode ser levado a um extremo tal que inviabilize a existência de uma administração aberta ao cidadão.

O ponto de equilíbrio almejado apenas é alcançado mediante a intervenção dos princípios da finalidade e da proporcionalidade, nos termos expostos, bem como do princípio da eficiência administrativa e do princípio da razoabilidade, seja para o caso de um pedido de acesso por terceiro, seja para a situação em que se impõe a divulgação ativa de informação administrativa. No entanto, é nosso entendimento de que a ponderação terá

sempre um limite inultrapassável, que é o da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da CRP).

Para estes efeitos, sob a nossa ótica, seria uma ajuda repensar o modelo de parecer facultativo e não vinculativo da CADA, bem como a possibilidade das suas decisões serem impugnadas juntos dos tribunais, à semelhança do que ocorre com a CNPD, por forma a contribuir para uma maior garantia da proteção dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Seria também benéfico e conveniente encontrar procedimentos metodológicos no seio de ambas as entidades administrativas independentes que permitissem alcançar uma concordância prática de regimes, já que a CNPD apresenta um conhecimento imensurável do regime da proteção de dados e a CADA uma compreensão profunda do regime de acesso à informação administrativa. Juntas, contribuiriam, sem dúvida, para uma efetivação adequada de direitos e apelos legislativos à conciliação de posições nesta temática não faltam.

Para finalizar este excurso, resta apenas referir que a ausência de investigações e de doutrina mais aprofundadas sobre esta temática, bem como a atual conjuntura pandémica que o país atravessa foram os obstáculos mais experienciados durante a realização desta monografia.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Amaral, M. L. (2005). *A Forma da República – Uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Almeida, M. A. (2020). *O Princípio da Razoabilidade como Parâmetro de Atuação e Controlo da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Andrade, J. C. V. (1986). O Ordenamento Jurídico Administrativo Português. In *Contencioso Administrativo* (pp. 33-70). Braga: Livraria Cruz.
- Andrade, J. C. V. (2012). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (5.ª edição). Coimbra: Almedina.
- Caetano, M. (1996). *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo* (1.º reimpressão portuguesa). Coimbra: Almedina.
- Caldeira, M. (2021). Nótula sobre a articulação entre os regimes da LADA e da LPDP. In T. F. de Freitas & P. D. Alves (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa* (pp. 209-235). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2014a). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I* (4.ª edição revista: reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2014b). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II* (4.ª edição revista: reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, R. M. R. D. (1999). *O Direito à Informação Administrativa Procedimental*. Porto: Publicações da Universidade Católica.
- Castro, C. S. e (dezembro, 2016). 40 anos de “Utilização da Informática” – o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa. In *E-pública Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 3, N.º 3* (pp. 44-66). Consultado em <https://www.e-publica.pt/volumes/v3n3a04.html>, a 31.01.2021.
- Cavaleiro, V. (2021). A proteção de dados no contexto do vínculo do emprego público. In I. C. M. Fonseca (Coord.), *Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados* (pp. 71-86). Coimbra: Almedina.

CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Norte (2018). *O Direito à Informação e à Oposição e o Acesso aos Documentos Administrativos nos órgãos deliberativos das autarquias locais*. Consultado em [https://www.ccdrn.pt/storage/app/media/files/ficheiros\\_ccdrn/administracaolocal/o\\_direito\\_a\\_informacao\\_e\\_a\\_oposicao\\_e\\_o\\_acesso\\_aos\\_documentos\\_administra\\_.pdf](https://www.ccdrn.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/o_direito_a_informacao_e_a_oposicao_e_o_acesso_aos_documentos_administra_.pdf), a 17.07.2021.

Cordeiro, A. M. (2020). *Direito da Proteção de Dados à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*. Coimbra: Edições Almedina.

Dias, J. E. F. (2001). Direito à informação, proteção da intimidade e autoridades administrativas independentes, *in Studia Iuridica, n.º 61 - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*. Consultado em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/3497/1/protec%c3%a7%c3%a3o.pdf>, a 17.07.2021.

Fabião, G. De A. (2021). Restrições de acesso à informação administrativa: dados pessoais. *In T. F. de Freitas & P. D. Alves (Orgs.), O Acesso à Informação Administrativa* (pp. 209-235). Coimbra: Almedina.

Farinho, D. S. (2021). Princípio da administração aberta: a evolução do direito positivo português. *In T. F. de Freitas & P. D. Alves (Orgs.), O Acesso à Informação Administrativa* (pp.7-29). Coimbra: Almedina.

Fazendeiro, A. (2020). *Nova Lei de Proteção de Dados Pessoais*. Coimbra: Almedina.

Fernandes, D. M. (janeiro/junho, 2015). O Princípio da Transparência: Mito ou Realidade? *In Revista da Ordem dos Advogados, Ano 75, Vol. I/II* (425-457). Consultado em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf>, a 31.01.2021.

Fonseca, I. C. M. (2021). Governação Pública Digital e a Proteção de Dados Pessoais: notas breves sobre as dificuldades de harmonização. *In I. C. M. Fonseca (Coord.), Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados* (pp. 87-106). Coimbra: Almedina.

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, and Council of Europe (2018). *Handbook on European Data Protection Law*. Luxembourg: Publications Office of European Union. Consultado em

[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-coe-edps-2018-handbook-data-protection\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-edps-2018-handbook-data-protection_en.pdf), a 31.01.2021.

Francisco, D. & Francisco, S. (2019). *RGPD - Regulamento Geral de Proteção de Dados - 7 passos para uma metodologia de implementação do RGPD na Administração Pública*. Lisboa: Edições Sílabo.

Freitas, T. F. de. (2021). O acesso à informação administrativa: regime e balanço. In T. F. de Freitas & P. D. Alves (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa* (pp. 31-115). Coimbra: Almedina.

Gonçalves, F., Alves, M. J., Vieira, V., Gonçalves, R. M., Correia, B., Gonçalves M. V. (2020). *Novo Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado* (6.<sup>a</sup> Edição). Coimbra: Almedina.

Gonçalves, P. C. (2020). *Manual de Direito Administrativo, Vol. I* (Reimpressão). Coimbra: Almedina.

Grupo de Trabalho de Proteção de Dados do Artigo 29.º - GT29 (2007). *Parecer n.º 4/2007 sobre o conceito de dados pessoais*, adotado a 20.06.2007. Bruxelas: GT29. Consultado em [https://www.gdpd.gov.mo/uploadfile/others/wp136\\_pt.pdf](https://www.gdpd.gov.mo/uploadfile/others/wp136_pt.pdf), a 29.05.2021.

Grupo de Trabalho de Proteção de Dados do Artigo 29.º - GT29 (2013). *Parecer n.º 6/2013 sobre os dados abertos e a reutilização de informações do setor público («ISP»)*, adotado a 05.06.2013. Bruxelas: GT29. Consultado em <https://www.gdpd.gov.mo/uploadfile/2014/0505/20140505072104950.pdf>, a 29.05.2021.

Grupo de Trabalho de Proteção de Dados do Artigo 29.º - GT29 (2013). *Parecer n.º 3/2013 sobre limitação da finalidade*, adotado em 02.04.2013. Bruxelas: GT29. Consultado em <https://www.gdpd.gov.mo/uploadfile/2017/0127/20170127113320522.pdf>, a 20.06.2021.

Lopes, J. S. (janeiro, 2016). O artigo 35.º da Constituição: da génese à atualidade e ao futuro previsível. In *Revista Forum de Proteção de Dados*, n.º 2 (14-49). Lisboa: CNPD. Consultado em [https://www.cnpd.pt/media/kjspegob/forum\\_2\\_af\\_web\\_low.pdf](https://www.cnpd.pt/media/kjspegob/forum_2_af_web_low.pdf), a 05.05.2020.

- Magalhães, F. M. (2021). O Princípio da Administração Aberta e o direito à proteção de dados pessoais: direitos conflitantes ou um direito duplamente garantístico? In I. C. M. Fonseca (Coord.), *Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados* (pp. 87-106). Coimbra: Almedina.
- Martins, A. De C. (2002). O Acesso aos Documentos da Administração Pública. In *Cadernos BAD – Revista da Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, Informação: um Direito de Cidadania, I*, 19-33. Consultado em <https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/873>, a 29.06.2021.
- Martins, A. d’O. (2001). Constituição, Administração e Democracia. In A.A.F.D.L. *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 – Evolução Constitucional e Perspetivas Futuras*, pp. 463-504. Lisboa: Departamento Editorial da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Messa, A. F. (2021). Transparência na Gestão Pública. In I. C. M. Fonseca (Coord.), *Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados* (pp. 175-204). Coimbra: Almedina.
- Miranda, J. (1998). *Manual de Direito Constitucional, Tomo IV – Direitos Fundamentais* (2.ª edição, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora.
- Novais, J. R. (2006). *Direitos Fundamentais: Trunfos Contra a Maioria*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pinheiro, A. S. (Coord.), Coelho, C., Duarte, T., Gonçalves., C.J. & Gonçalves, C.P. (2018). *Comentário ao Regulamento Geral da Proteção de Dados*. Coimbra: Almedina.
- Pires, A. C. M. & Pires, M. G. M. (2021). Desafios do Setor Público na Era Digital. In I. C. M. Fonseca (Coord.), *Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados* (pp. 205-224). Coimbra: Almedina.
- Pratas, S. (2008). *Lei do Acesso e da Reutilização dos Documentos Administrativos Anotada*. Lisboa: DisLivro.
- Pratas, S. (2013). *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*. Lisboa: INA Editora.

Pratas, S. (2020). *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*. Coimbra: Almedina.

Sampaio, J. S. (2021). O princípio da proporcionalidade enquanto norma reguladora do acesso à informação administrativa não-instrumental. In T. F. de Freitas & P. D. Alves (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa* (pp. 307-339). Coimbra: Almedina.

Silveira, A. & Froufe, P. (julho, 2018). Do mercado interno à cidadania de direitos: a proteção de dados pessoais como a questão jusfundamental identitária dos nossos tempos. In *UNIO EU LAW JOURNAL*, Vol. 4, N.º 2 (pp. 4-20). Consultado em <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%204%20.%20Vol%201/Unio%204%20n.%202%20PT/Alessandra%20Silveira%20&%20Pedro%20Froufe.pdf>, a 31.07.2021.

#### **COMISSÃO DE ACESSO A DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS**

- *Parecer n.º 42/2002, de 06/03, processos n.ºs 1629 e 1667*
- *Parecer n.º 59/2003, de 25/02, processo n.º 2082*
- *Parecer n.º 109/2003, de 15/05, processo n.º 2151*
- *Parecer n.º 196/2003, de 10/09, processo n.º 2393*
- *Parecer n.º 116/2004, de 19/05, processo n.º 2785*
- *Parecer n.º 21/2005, de 26/01, processo n.º 3161*
- *Parecer n.º 85/2005, de 13/04, processo n.º 3338*
- *Parecer n.º 13/2007, de 17/01, processos n.ºs 488/2006 e 491/2006*
- *Parecer n.º 133/2008, de 04/06, processo n.º 106/2008*
- *Parecer n.º 310/2009, de 04/11, processos n.ºs 469 e 475/2009*
- *Parecer n.º 197/2010, de 14/07, processo n.º 191/2010*
- *Parecer n.º 319/2010, de 27/10, processo n.º 420/2010*
- *Parecer n.º 208/2012, de 17/07, processo n.º 176/2012*

- *Parecer n.º 175/2013, de 18/06, processos n.ºs 163 e 175/2013*
- *Parecer n.º 132/2014, de 08/04, processo n.º 142/2014*
- *Parecer n.º 425/2016, de 18/10, processo n.º 499/2016*
- *Parecer n.º 464/2016, de 22/11, processo n.º 565/2016*
- *Parecer n.º 73/2017, de 14/02, processo n.º 45/2017*
- *Parecer n.º 191/2017, de 20/06, processo n.º 211/2017*
- *Parecer n.º 301/2017, de 19/09, processo n.º 734/2016*
- *Parecer n.º 33/2018, de 20/02, processos n.ºs 419, 431 e 560 /2017*
- *Parecer n.º 55/2018, de 20/02, processo n.º 441/2017*
- *Parecer n.º 56/2018, de 20/02, processo n.º 450/2017*
- *Parecer n.º 60/2018, de 20/03, processo n.º 545/2017*
- *Parecer n.º 331/2018, de 18/09, processo n.º 467/2018*
- *Parecer n.º 82/2019, de 19/03, processo n.º 43/2019*
- *Parecer n.º 92/2019, de 19/03, processo n.º 24/2019*
- *Parecer n.º 144/2019, de 21/05, processo n.º 126/2019*
- *Parecer n.º 158/2019, de 21/05, processo n.º 155/2019*
- *Parecer n.º 180/2019, de 18/06, processo n.º 220/2019*
- *Parecer n.º 267/2019, de 15/10, processo n.º 260/2019*
- *Parecer n.º 285/2019, de 15/10, processo n.º 441/2019*
- *Parecer n.º 344/2019, de 17/12, processo n.º 682/2019*
- *Parecer n.º 349/2019, de 17/12, processo n.º 470/2019*
- *Parecer n.º 17/2020, de 18/02, processo n.º 717/2019*
- *Parecer n.º 38/2020, de 17/03, processo n.º 42/2020*
- *Parecer n.º 41/2020, de 17/03, processo n.º 64/2020*
- *Parecer n.º 56/2020, de 21/04, processo n.º 63/2020*
- *Parecer n.º 59/2020, de 21/04, processo n.º 146/2020*

- *Parecer n.º 79/2020, de 21/04, processo n.º 170/2020*
- *Parecer n.º 153/2020, de 14/07, processo n.º 316/2020*
- *Parecer n.º 157/2020, de 14/07, processo n.º 323/2020*
- *Parecer n.º 213/2020, de 15/09, processo n.º 523/2020*
- *Parecer n.º 214/2020, de 15/09, processo n.º 296/2020*
- *Parecer n.º 334/2020, de 16/12, processo n.º 603/2020*
- *Parecer n.º 85/2021, de 24/03, processo n.º 29/2021*
- *Parecer n.º 123/2021, de 04/05, processo n.º 106/2021*
- *Parecer n.º 131/2021, de 04/05, processo n.º 148/2021*

Todos consultados a partir de <https://www.cada.pt/pareceres>

#### **COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS**

- *Deliberação n.º 241/2014, de 28.01.2014*
- *Parecer n.º 6/2016, de 01.03.2016, processo n.º 2363/2016*
- *Parecer n.º 20/2018, de 02.05.2018, processo n.º 6275/2018*

Todos consultados a partir de <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/>

#### **JURISPRUDÊNCIA**

Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 187/2001, de 26.06.2001, processo n.º 120/95. Consultado em <https://dre.pt/home/-/dre/763650/details/maximized>, a 17.07.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 18.06.2003, processo n.º 01188/02. Consultado em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d91f021221d2fdde80256d55003780fd?OpenDocument>, a 16.06.2021.

Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) de 24.06.2004, processo n.º 59320/00. Consultado em

[https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:\[%22001-61853%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-61853%22]}), a 19.05.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 23.08.2006, processo n.º 816/06. Consultado em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/4028616/details/maximized>, a 02.04.2021.

Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 442/2007, de 14.08.2007, processo n.º 815/2007. Consultado em <https://dre.pt/home/-/dre/640158/details/maximized>, a 12.03.2021.

Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 632/2008, de 09.01.2008, processo n.º 977/2008. Consultado em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/396925/details/normal?l=1>, a 17.07.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 30.09.2009, processo n.º 0493/09. Consultado em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f16ac6cf7fcf3fa080257648002efff0?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,intima%C3%A7%C3%A3o,informa%C3%A7%C3%A3o>, a 12.03.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 24.02.2010, processo n.º 1171/09. Consultado em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/384c1169dc2d2e33802576da004d96ee?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,dados,pessoais,Informa%C3%A7%C3%A3o,administrativa#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/384c1169dc2d2e33802576da004d96ee?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,dados,pessoais,Informa%C3%A7%C3%A3o,administrativa#_Section1), a 19.06.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 09.09.2010, processo n.º 076/10. Consultado em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/de2e19666b10a291802577a10030b12f?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,dados,pessoais,Informa%C3%A7%C3%A3o,administrativa#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/de2e19666b10a291802577a10030b12f?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,dados,pessoais,Informa%C3%A7%C3%A3o,administrativa#_Section1), a 19.06.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 07.07.2011, processo n.º 0812/10. Consultado em <http://www.gde.mj.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e1da5236073e1f02802578cc0054138d?OpenDocument&ExpandSection=1>, a 11.03.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 07.08.2013, processo n.º 01223/13. Consultado em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f42739593a40d38780257bdd005658a2?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0>, artigo, 268.º C2º BA, da, CRP, direito, C3º A0, informa C3º A7 C3º A3o, administrativa#\_Section1, a 15.07.2021.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) de 14.11.2013, processo n.º 6971/13. Consultado em <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/df3d07bdd914292180257c290031344d?OpenDocument>, a 16.06.2021.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 117/2015, processo n.º 686/12. Diário da República n.º 67/2015, Série II de 2015.04.07. Consultado em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/66922054/details/normal?q=Acord%C3%A3o+Tribunal+Constitucional+117%2F2015>, a 29.06.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 03.03.2016, processo n.º 0768/15. Consultado em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9ebbbfcc79b2ea7b80257f70003970be?OpenDocument>, a 12.03.2021.

Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) de 19.10.2016, processo n.º C-582/14. Consultado em <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/84400959-c5cf-11e6-a6db-01aa75ed71a1>, a 12.03.2021.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 20.12.2017, processo n.º 0870/17. Consultado em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9c55aff4669f54d38025820c005b160e?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0>, Uni C3º A3o, Europeia, a 17.06.2021.

Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 318/2021, de 01.07.2021, processo n.º 897/19. Consultado em <https://dre.pt/home/-/dre/166153636/details/maximized>, a 17.07.2021.