



**A (necessária) articulação entre o direito à informação administrativa e o regime de proteção dos dados pessoais numa perspetiva atual**

Alice Manuel Madeira Possacos

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, sob orientação científica da Exma. Senhora Professora Doutora Juliana Ferraz Coutinho e sob a coorientação científica da Exma. Senhora Professora Doutora Maria Raquel Guimarães, para a obtenção de grau de Mestre em Direito, na área de Ciências Jurídico-Administrativas.

Data de entrega: 15 de outubro de 2020

Porto, setembro de 2020

## **Agradecimentos**

À minha família, que sempre me ajudou, apoiou e amparou quando eu precisei.

Ao Pedro, pelo amor, pela paciência e por estar sempre ao meu lado.

À minha orientadora, a Doutora Juliana Ferraz Coutinho, e à minha coorientadora, a Doutora Maria Raquel Guimarães, que me apontaram os melhores caminhos.

## Resumo

A dissertação apresentada tem como objetivo primordial estudar a relação, muitas vezes conflitual, entre o direito à informação administrativa e o regime de proteção dos dados pessoais. Além disso, tem a virtualidade de abordar o tema recorrendo aos mais recentes diplomas publicados.

O direito à informação administrativa, que encontra a sua origem no princípio da transparência administrativa, desdobra-se em duas vertentes: uma que visa tutelar interesses e posições jurídicas procedimentais (direito à informação procedimental) e outra que se destina a todos os cidadãos, ainda que não exista nenhum procedimento em curso que lhes diga respeito (direito à informação não procedimental). Embora se trate de um direito fundamental, o direito à informação não goza de proteção absoluta. Existem restrições ao seu exercício, tal como a privacidade das pessoas. A este respeito, cabe fazer uma ponderação entre o direito a ser informado e o direito à proteção dos dados pessoais.

Numa sociedade altamente informacional, onde os dados pessoais “valem ouro”, era necessário legislar no sentido da sua salvaguarda, daí que exista variada legislação orientada para este âmbito: o Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos (LADA), o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (RGPD) e a Lei da Proteção dos Dados Pessoais (LPD).

Apreciaremos também os traços fundamentais de duas entidades administrativas independentes muito relevantes para a articulação dos dois direitos em consideração: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD).

**Palavras-chave:** transparência; direito à informação administrativa; Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos; Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais; Lei da Proteção dos Dados Pessoais; Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos; Comissão Nacional de Proteção de Dados.

## **Abstract**

The main purpose of this dissertation is to study the relationship, which is often conflicting, between the right to administrative information and the personal data protection regime. In addition, it has the potential to approach the topic using the most recent published diplomas.

The right to administrative information, which has its origin in the principle of administrative transparency, is divided into two aspects: one that aims to protect procedural interests and legal positions (right to procedural information) and another that is aimed at all citizens, even that there is no ongoing procedure that concerns them (right to non-procedural information). Although this is a fundamental right, the right to information does not enjoy absolute protection. There are restrictions on its exercise, such as people's privacy. In this regard, it is necessary to make a balance between the right to be informed and the right to the protection of personal data.

In a highly informational society, where personal data is “worth gold”, it was necessary to legislate in order to safeguard it, which is why there is a variety of legislation oriented to this scope: the Regime for Access to Administrative and Environmental Information and the Reuse of Administrative Documents (LADA), the General Personal Data Protection Regulation (GDPR) and the Personal Data Protection Law (LPD).

We will also appreciate the fundamental features of two independent administrative entities that are very relevant for the articulation of the two rights under consideration: the Commission for Access to Administrative Documents (CADA) and the National Data Protection Commission (CNPD).

**Key words:** transparency; right to administrative information; Regime of Access to Administrative and Environmental Information and Reuse of Administrative Documents; General Regulation for the Protection of Personal Data; Personal Data Protection Law; Commission for Access to Administrative Documents; National Data Protection Commission.

## **Sumário**

|   |    |
|---|----|
| <b>Agradecimentos</b> .....   | 2  |
| <b>Resumo</b> .....   | 3  |
| <b>Abstract</b> .....   | 4  |
| <b>Índice de abreviaturas</b> .....   | 6  |
| <b>Introdução</b> .....   | 7  |
| <b>1. O Princípio da Transparência Administrativa</b> .....   | 8  |
| 1.1. Traços gerais .....  | 8  |
| 1.2. Evolução histórica .....   | 11 |
| 1.3. Instrumentos dirigidos à transparência administrativa .....  | 13 |
| <b>2. Os direitos à informação procedimental e não procedimental</b> .....  | 15 |
| 2.1. Observações prévias .....  | 15 |
| 2.1.1. Contextualização histórica .....   | 15 |
| 2.1.2. Natureza dos direitos à informação administrativa.....   | 17 |
| 2.1.3. Os direitos à informação administrativa na Constituição da República Portuguesa .....                        | 19 |
| 2.2. O Direito à Informação Administrativa Procedimental no Código do Procedimento Administrativo .....             | 23 |
| 2.3. O Direito à Informação Administrativa Não Procedimental e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos ..... | 26 |
| 2.3.1. Âmbito subjetivo de aplicação da LADA (o caso das empresas do setor público) .....                           | 30 |
| 2.3.2. O papel da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos .....   | 30 |
| 2.4. Mecanismos de tutela .....   | 32 |
| <b>3. O Direito à Proteção dos Dados Pessoais</b> .....   | 33 |
| 3.1. Delimitação do conceito relativamente ao Direito à Privacidade.....  | 33 |
| 3.2. O artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa .....  | 37 |
| 3.3. O regime de proteção dos dados pessoais .....  | 39 |
| 3.3.1. Regulamento Geral de Proteção de Dados .....   | 39 |
| 3.3.2. Lei de Proteção de Dados Pessoais .....  | 47 |
| 3.3.3. Código do Procedimento Administrativo.....   | 49 |
| 3.4. O papel da Comissão Nacional de Proteção de Dados .....  | 50 |
| <b>Conclusões</b> .....   | 53 |
| <b>Bibliografia</b> .....   | 54 |
| <b>Jurisprudência</b> .....   | 59 |

## Índice de abreviaturas

Art.: Artigo

CADA: Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CC: Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro)

CDFUE: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH: Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CNPD: Comissão Nacional de Proteção de Dados

CPA: Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro)

CPTA: Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro)

CRP: Constituição da República Portuguesa

DUDH: Declaração Universal dos Direitos do Homem

LADA: Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto)

LPD: Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto)

N.º: Número

RGPD: Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE)

STA: Supremo Tribunal Administrativo

TC: Tribunal Constitucional

TCAN: Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS: Tribunal Central Administrativo Sul

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Vol.: Volume

## Introdução

A presente dissertação aborda um tema bastante atual e relevante nos dias que correm: a relação que se estabelece entre o direito à informação administrativa e o direito à proteção dos dados pessoais e a necessidade de articulá-los na Ordem Jurídica. São, pois, duas matérias conexas que convocam questões pertinentes na sociedade tecnológica em que vivemos. Quando exercemos o nosso direito à informação administrativa, não podemos esquecer que, em determinadas circunstâncias, este direito colide com o regime de proteção de dados pessoais. Por isso, dedicar-nos-emos a elaborar uma súmula que incida na articulação entre estas duas disciplinas tão distintas mas tão simbióticas.

Para começar, iremos explorar o significado do termo “Transparência Administrativa”, uma vez que é um importante princípio da atividade da Administração Pública. Após uma breve análise dos seus traços gerais, analisaremos a sua evolução ao longo do tempo e os seus instrumentos. Esta matéria irá ajudar-nos a compreender melhor a origem do direito à informação administrativa.

De seguida, faremos referência ao regime do direito à informação administrativa, onde serão tecidas algumas considerações e analisadas, em separado, as especificidades do Direito à Informação Administrativa Procedimental e do Direito à Informação Não Procedimental. Neste última vertente, iremos dar enfoque no Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos (LADA).

Depois, iremos debruçar-nos sobre o regime de proteção dos dados pessoais, que sofreu alterações em 2018, com a entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e, no que toca ao ordenamento português, da (nova) Lei de Proteção de Dados (LPD), de 2019, que transpõe para a ordem jurídica nacional o regulamento supramencionado

Entendemos que é essencial conhecer, com um olhar crítico, a orientação das decisões dos tribunais administrativos sobre o conflito entre o direito ao acesso à informação administrativa e ao direito à proteção dos dados pessoais, a fim de refletir sobre como é realizada, em termos jurisprudenciais, a compatibilização entre dois direitos que parecem inconciliáveis.

Por fim, merecem destaque a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e a Comissão Nacional de Proteção de Dados, pelo facto de serem as entidades administrativas incumbidas da defesa do direito à informação administrativa e do direito à proteção dos dados pessoais, respetivamente.

# 1. O Princípio da Transparência Administrativa

## 1.1. Traços gerais

O conceito de transparência, segundo Colaço Antunes, assume três tipos de significado: *i*) a comunicação (a Administração deve permitir que se conheçam as suas decisões), *ii*) a publicidade (a Administração Pública como “casa de vidro”) e *iii*) a proximidade (eliminação da distância entre a Administração e os seus administrados). A transparência é uma qualidade da Administração e, por isso, todos os Estados devem procurar alcançá-la. No entanto, somos alertados para não levar muito a sério a metáfora da “casa de vidro”, pois também é necessária a figura do segredo<sup>1</sup>. De modo semelhante, Fernando Condeso defende que o conceito de transparência tem de ser densificado em oposição ao modelo tradicional do segredo administrativo, que se caracterizava pela sua opacidade e impenetrabilidade. A transparência pretende, pois, transformar o desconhecido em conhecido, o que revolucionaria a forma como a Administração se relacionava com os seus administrados<sup>2</sup>.

No esforço de criar um modelo administrativo cada vez mais democrático e aberto, os governos de vários países encetaram profundas reformas administrativas, no sentido de tornar mais transparente uma Administração que era, particularmente, opaca e caracterizada pelo “segredo administrativo”<sup>3</sup>. Com efeito, a partir de meados da década de setenta, a transparência começou a ser um tema muito discutido, mas os seus contornos não eram nada claros, o que dificultou a sua consagração em diversos ordenamentos jurídicos.

A conceção de transparência foi evoluindo ao longo do tempo, em virtude da cada vez mais intensa vontade das pessoas conhecerem aquilo que se mantinha no “segredo dos deuses”. Afinal, as matérias “secretas” diziam respeito às pessoas enquanto sociedade ou coletividade, daí que se exigisse uma maior abertura e visibilidade das decisões que se formavam no decurso da atividade administrativa, o que implicava, evidentemente, deixar o cidadão entrar na grande

---

<sup>1</sup> ANTUNES, Colaço, “Mito e realidade da Transparência Administrativa” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Universidade de Coimbra, 1993, p. 16.

<sup>2</sup> CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação Administrativa*, Lisboa, 1995, p. 28.

<sup>3</sup> “A transparência tem aparecido como uma palavra-chave para designar o sentido renovador dos sistemas administrativos e parece ter-se transformado num «axioma»”. Vide CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação ...*, Lisboa, 1995, p. 27.

máquina que é o Estado<sup>4</sup>. Portanto, a transparência é um corolário da democracia<sup>5</sup>, um elemento essencial num Estado de Direito Democrático<sup>6</sup>.

A transparência administrativa é considerada, um dos valores fundamentais do Direito Administrativo moderno, tendo surgido em virtude da captação de mais tarefas por parte do Estado e de uma nova cultura administrativa, a *new corporate governance*, que impôs um novo paradigma: a Administração Pública de resultados. Uma maior aproximação entre o Estado e os cidadãos é desejável para ambas as partes, visto que, assim, há, por um lado, uma melhor prossecução do interesse público e, por outro, uma melhor defesa das posições jurídicas dos particulares<sup>7</sup>.

Em Portugal, muitos autores reconhecem a existência do princípio da transparência administrativa, embora a sua delimitação não se encontre totalmente definida. Colaço Antunes entende que a transparência administrativa tornou-se num princípio fundamental no qual a Administração Pública deve alicerçar o seu modo de atuação, conseguindo, assim, uma maior proximidade com a população<sup>8</sup>. Pedro Costa Gonçalves considera que o princípio da transparência e o princípio da administração aberta são duas terminologias cujo sentido é similar, dado que ambas têm por finalidade conferir aos administrados o acesso à informação detida pelo Estado, o que pressupõe que existam meios para tal ao alcance daqueles<sup>9</sup>. António Francisco de Sousa afirma que a transparência assegura que não recaia sobre a Administração

---

<sup>4</sup> “A afirmação do direito à informação tem forte conotação privada e individual: trata-se de estabelecer salvaguardas para o cidadão contra os excessos do Estado”, mas “também diz respeito a interesses coletivos. Tornar público o acesso a documentos sob guarda de agentes oficiais interessa à sociedade como um todo, pois é uma forma de garantir o controle social sobre a máquina do Estado”. Vide MOTTA, Rodrigo Patto Sá [et al], “República, política e direito à informação – os arquivos do DOPS/MG” in *Varia Historia*, n.º 29, p. 129, disponível em [http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08\\_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira++Queiroz.pdf](http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira++Queiroz.pdf) [data de consulta: 17 de abril de 2020].

<sup>5</sup> A transparência é configurada como um “princípio e uma qualidade conatural a um modelo administrativo democrático, aberto à Sociedade e à participação dos particulares” e “tem constituído uma das preocupações do reformismo administrativo mais recente, empenhado em compensar o défice de confiança dos particulares, através da sujeição da Administração Pública (...) a um conjunto de deveres que alteram o esquema clássico de relacionamento entre Administração e particulares”. Vide COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e o acesso à informação pessoal” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, p. 148.

<sup>6</sup> Aliás, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 231/92, Proc. n.º 34/90, de 30/06/1992, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/> [data de consulta: 10 de março de 2020], pronunciou-se no sentido de que “[o] princípio da transparência da Administração é consubstancial a toda a ordem jurídica democrática”.

<sup>7</sup> COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e...” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, p. 147.

<sup>8</sup> ANTUNES, Colaço, “Mito e realidade...” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Universidade de Coimbra, 1993, p. 1.

<sup>9</sup> Pedro Costa Gonçalves *apud* FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência Administrativa: Mito ou Realidade?*, pp. 431-432, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf>. [data de consulta: 14 de março de 2020].

Pública qualquer suspeita de parcialidade, conquistando, deste modo, a confiança das pessoas<sup>10</sup>. Para Raquel Carvalho, a transparência traduz-se na perçetibilidade das decisões tomadas pela Administração, o que permite algum controlo ao nível da legalidade<sup>11</sup>. Na perspetiva de Sérgio Pratas, a transparência administrativa configura a garantia de que a informação pode ser facilmente acedida pelos interessados, que essa informação pode ser alvo do escrutínio público e que a Administração Pública coloca à disposição dos seus cidadãos mecanismos de participação<sup>12</sup>.

Segundo o pensamento de Raquel Carvalho, o princípio da transparência tem duas funções principais: uma funcional, na medida em que exige que a Administração Pública seja o mais transparente possível e que não guarde para si toda a informação que não se encontre coberta pelo segredo justificado; outra organizatório-procedimental, uma vez que impõe ao legislador ordinário a tarefa de consagrar as soluções mais sensatas e prudentes do ponto de vista da transparência, de maneira a que a Administração não coloque entraves ao acesso à informação e à participação dos cidadãos<sup>13</sup>.

O princípio da transparência contribui, de facto, para o controlo mais efetivo das autoridades administrativas por parte dos cidadãos, pois, além de combater a arbitrariedade na formação das decisões administrativas, impede, de certo modo, que surjam decisões injustas e ilegais. O que está aqui em causa é, concretamente, a eficácia da Administração Pública, que sai reforçada. Adicionalmente, garante que os cidadãos tenham em seu poder todos os elementos necessários para a formação de uma opinião mais informada<sup>14</sup>.

Todavia, como já tivemos oportunidade de referir, há casos em que a figura do segredo administrativo é necessária. Um Estado de Direito Democrático, embora clame pela transparência, não pode deixar todas as suas “janelas e portas abertas”, sob pena de caminharmos para uma crise interna grave. Há segredos que são reconhecidos, expressamente, a nível constitucional, como justificáveis e, por isso, merecedores de tutela jurídica: a segurança interna e externa, a investigação criminal e a privacidade das pessoas (artigo 268.º, n.º 2 da

---

<sup>10</sup> António Francisco de Sousa *apud* FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, pp. 432-433, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 14 de março de 2020].

<sup>11</sup> Raquel Carvalho *apud* FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, pp. 433-434, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 14 de março de 2020].

<sup>12</sup> PRATAS, Sérgio, *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*, ina Editora, 2013, pp. 85-86.

<sup>13</sup> Vide Raquel Carvalho *apud* FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, p. 437, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 14 de março de 2020].

<sup>14</sup> CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação...*, Lisboa, 1995, p. 52.

CRP). Deste modo, o segredo constitui um “instrumento de desenvolvimento da função administrativa e de defesa dos espaços de autonomia e de privacidade<sup>15</sup>.”

## 1.2. Evolução histórica

Hodiernamente, a ideia de transparência está presente em todas as sociedades democráticas a nível internacional. De maneira a avaliar o bom funcionamento do sistema democrático, Sérgio Pratas argumenta que o fator da transparência administrativa é fundamental. Passemos, pois, à análise da evolução histórica da Administração Pública na vertente da transparência, que se desdobra em três fases<sup>16</sup>.

A primeira fase denomina-se Administração Burocrática ou Administração Clássica Weberiana (século XIX), dominada pelo segredo. As comunicações externas tinham como única finalidade dar a conhecer as decisões das entidades públicas, que não teriam de ser fundamentadas. Para prevenir que os administrados provocassem constrangimentos no processo decisório, evitava-se o contacto com eles. Concluímos que a Administração Pública estava completamente isolada e afastada das pessoas, impondo somente a sua vontade. Por consequência, os administrados revelavam desconfiança em relação ao Estado<sup>17</sup>.

Na fase da Administração Managerial (final da década de 70 do século XX) foram transmitidos ao setor público alguns valores do setor privado, inspirados no modelo de gestão das empresas privadas, orientado para o mercado e para o cliente. É de notar que um maior número de países já previa o direito de acesso à informação na sua legislação nacional. O segredo já não constituía a regra, assistindo-se a um alargamento do direito de acesso à informação. Para além disso, começa a ser obrigatória a fundamentação dos atos administrativos e a publicidade de alguns documentos. Por conseguinte, as decisões da Administração Pública passavam pelo juízo crítico da sociedade civil, o que significava que o Estado se tinha transformado numa entidade mais aberta aos seus cidadãos e composta por cidadãos, o que se refletia na possibilidade de participação e na descentralização e desconcentração de poderes.

---

<sup>15</sup> ANTUNES, Colaço, “Mito e realidade...” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Universidade de Coimbra, 1993, p. 16.

<sup>16</sup> Seguiremos de perto a obra de Sérgio Pratas, *Transparência do Estado...*, in Editora, 2013, pp. 43 e seguintes.

<sup>17</sup> Colaço Antunes explica que “[u]ma Administração opaca infantiliza, uma Administração transparente esclarece e tranquiliza”. Vide ANTUNES, Colaço, “Mito e realidade...” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Universidade de Coimbra, 1993, p. 5.

Não obstante, como se levantaram muitas críticas ao modelo administrativo baseado no modelo empresarial, as Administrações de muitos países começaram a questioná-lo. E, assim, chegamos ao nosso paradigma atual, que se define pela transição para uma Administração recetiva à Cidadania, ou seja, uma Administração influenciada pelas teorias da cidadania democrática. Os traços essenciais da Administração dos nossos dias resumem-se aos seguintes: *i)* o Estado não manda, ele serve e auxilia os cidadãos; *ii)* o Estado deve prosseguir sempre o interesse público e não interesses privados; *iii)* o Estado partilha a responsabilidade no que toca aos atos que elabora e ao fornecimento dos serviços públicos; *iv)* o Estado toma decisões em concordância com os princípios constitucionais e europeus; *v)* o Estado elabora estratégias, sempre dentro dos limites democráticos; *vi)* o Estado valoriza o cidadão enquanto pessoa com dignidade humana; *vii)* o Estado tem a obrigação de promover a qualidade dos serviços públicos e a equidade.

No que concerne, em particular, à União Europeia, a influência exercida pelas Administrações transparentes nórdicas revelou-se determinante para a construção de um regime de acesso aos documentos administrativos no âmbito europeu<sup>18</sup>. Contudo, só em 1999 foi publicada uma diretiva comunitária<sup>19</sup> que se assumiu como pioneira em matéria de legislação promotora da transparência. Em 1998, a Comissão Europeia publicou o Livro Verde sobre a Informação do Setor Público na Sociedade de Informação<sup>20</sup>, que alertava para o facto de as liberdades fundamentais dos cidadãos da União Europeia se encontrarem comprometidas pela falta de transparência generalizada das Administrações Públicas dos vários países europeus.

A legislação atual da União Europeia contém algumas alusões ao princípio da transparência, por exemplo o artigo 11.º do TFUE, que prevê, no seu n.º 2, que “[a]s instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil e, no seu n.º3, que “[a] fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas; e ainda o artigo 15.º do TFUE, no seu n.º 3 que dispõe 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.

---

<sup>18</sup> LOPES, J. De Seabra, “Publicidade e Proteção da Privacidade nos Registos Públicos – um Equilíbrio Delicado”, in *Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra Editora, 2003, p. 335.

<sup>19</sup> Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente.

<sup>20</sup> Comissão Europeia, Informação do Setor Público: um Recurso Fundamental para a Europa – Livro Verde sobre a Informação do Setor Público na Sociedade da Informação, COM(1998)585.

Para além dos diplomas referidos, a Comissão Europeia elaborou um leque de relatórios e comunicações com vista a atingir uma maior transparência das instituições europeias, na medida em que é um dos valores norteadores do bom funcionamento da União Europeia: “A transparência é fundamental para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da UE”<sup>21</sup>.

Este movimento em prol da transparência administrativa levou a que surgisse, em todos os países da União Europeia, legislação tendente à consagração do princípio da transparência, que se manifestou, fundamentalmente, na criação de uma disciplina própria de acesso à informação administrativa. Concretamente, em Portugal, na revisão constitucional de 1989, foi aditado o n.º 2 ao artigo 268.º da CRP, que consagra o direito de acesso aos registos e arquivos administrativos e, em 1993, foi publicada a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos<sup>22</sup>.

### 1.3. Instrumentos dirigidos à transparência administrativa

A transparência é um resultado para o qual contribuem vários instrumentos: a fundamentação dos atos administrativos, a audiência prévia dos interessados, a consulta pública, a publicação e os direitos à informação procedimental e não procedimental<sup>23</sup>.

Em primeiro lugar, o dever de fundamentação está previsto no artigo 268.º, n.º 3 da CRP, bem como nos artigos 99.º e 152.º do CPA. A fundamentação<sup>24</sup> é um meio que permite a cognoscibilidade da decisão por parte do destinatário<sup>25</sup> e são-lhe apontadas as seguintes funções: *i*) uma função de pacificação, uma vez que ajuda a apurar se a decisão foi justa ou não; *ii*) uma função de defesa, na medida em que o administrado pode recorrer graciosamente da decisão; *iii*) uma função de autocontrole, porquanto consubstancia uma forma de fiscalizar a atividade da Administração; *iv*) uma função de clarificação e de prova,

---

<sup>21</sup> Vide [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency\\_pt](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_pt) [data de consulta: 8 de abril de 2020].

<sup>22</sup> Lei n.º 65/93, de 26 de agosto (versão originária).

<sup>23</sup> FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, p. 450, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 29 de março de 2020].

<sup>24</sup> Segundo Vieira de Andrade, “[o] imperativo de fundamentação expressa dos atos administrativos deverá ser (...) encarado na sua ‘essência’ ou ‘núcleo’ como uma norma de direito objetivo que concretiza os princípios do Estado-de-Direito democrático e da juridicidade da Administração, impondo uma conduta racional e transparente”. Vide Vieira de Andrade *apud* FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, p. 456, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 29 de março de 2020].

<sup>25</sup> O STA já se pronunciou sobre esta matéria, afirmando que o dever de fundamentação “é postulado pelo princípio da transparência a que a Administração, no exercício das suas funções, está sujeita”. Vide Acórdãos do STA de 29/10/1997, Proc. n.º 22267, e de 23/10/2008, Proc. n.º 827/07, disponíveis em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 2 de abril de 2020].

visto que se conhece o valor atribuído à prova apresentada; v) uma função democrática, dado que é um instrumento de compreensibilidade para os cidadãos; vi) uma função de incentivo à boa administração, porque obriga a que a Administração analise, aprofundadamente, a questão de fundo e pense duas vezes antes de tomar qualquer decisão; e vii) uma função de um bom controle da Administração, pois auxilia os particulares atingidos a decidir se vale ou não a pena recorrer do ato proferido<sup>26</sup>.

Acrescente-se que a fundamentação tem que obedecer aos requisitos previstos no artigo 153.º do CPA, ou seja, “deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão” e, além disso, os fundamentos apresentados não podem ser obscuros, contraditórios nem insuficientes. Sublinhe-se que a motivação do ato deve ser dotada de alguma clareza, a fim de ser percebida pelos destinatários do ato em causa.

Em segundo lugar, a audiência prévia, consagrada no artigo 267.º, n.º 5 da CRP e nos artigos 100.º e 121.º do CPA, visa atribuir uma maior transparência ao fenómeno decisório, possibilitando a participação e o contraditório dos interessados. Isto é, antes de ser decretada a decisão, as partes têm de ser ouvidas e os seus argumentos levados em conta pelo juiz. É encarada, portanto, como um pilar fundamental do Estado de Direito Democrático, servindo para legitimar a atuação dos órgãos administrativos<sup>27</sup>.

Em terceiro lugar, outra modalidade de participação relevante é a consulta pública nos procedimentos para a emissão de regulamentos administrativos, prevista nos termos dos artigos 100.º e 101.º do CPA. A consulta pública tem lugar no caso de um regulamento administrativo conter disposições que afetem, de modo direto e imediato, direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos e se o número de interessados seja de tal forma elevado que a audiência se torne incompatível. Assim, o órgão competente deve submeter o projeto de regulamento a consulta pública, para recolha de sugestões, procedendo, para o efeito, à sua publicação na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa, com a visibilidade adequada à sua compreensão.

Em quarto lugar, o dever de notificação<sup>28</sup> e a publicação são, igualmente, instrumentos que visam a transparência. O primeiro está disciplinado no artigo 268.º, n.º 3 da CRP e dos

---

<sup>26</sup> No sentido do Acórdão do TC n.º 594/2008, Proc. n.º 1111/07, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 2 de abril de 2020].

<sup>27</sup> Neste sentido, o Acórdão do TCAS de 24/02/2016, Proc. n.º 12747/15, e o Acórdão do STA de 24/10/2019 de 24/10/2019, Proc. n.º 89/18.6YFLSB, disponíveis em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 7 de abril de 2020].

<sup>28</sup> Se bem que não o encare como um meio para atingir a transparência administrativa, Pedro Costa Gonçalves entende que se trata de “um meio de realização da ‘democracia administrativa’, que (...) pressupõe rejeitada a concepção da Administração Pública como uma organização secreta e impenetrável”. *Vide* FERNANDES, Débora

artigos 110.º a 114.º, 160.º e 192.º do CPA e o segundo está plasmado no artigo 139.º do CPA. Em especial, o princípio da publicidade é menos abrangente do que o princípio da transparência, porque o facto de um determinado ato estar publicado não significa que seja transparente. De facto, um ato que tenha sido escrito utilizando uma linguagem muito técnica e obscura dificulta, obviamente, a compreensibilidade da mensagem que se quer transmitir aos administrados. Portanto, a informação administrativa, para cumprir o princípio da transparência, tem de ser simples e clara, permitindo que a informação seja, para além de conhecida, compreendida<sup>29</sup>.

Por fim, temos os direitos à informação administrativa procedimental e não procedimental que, do ponto de vista de Sérvulo Correia, “são, na verdade, duas diferentes concretizações de um mesmo princípio geral de publicidade ou transparência da administração.”<sup>30</sup>. Porém, a transparência administrativa não se confunde com os direitos à informação administrativa: estes formam-se quando a informação requerida não está abrangida pelo segredo justificado e, em certos casos, obrigam a sacrificar a transparência para proteger o interesse público e os direitos dos particulares<sup>31</sup>.

## **2. Os direitos à informação procedimental e não procedimental**

Antes de avançarmos, importa tomar nota de algumas observações prévias, para compreendermos, de seguida, o regime do direito à informação administrativa e, mais adiante, procedermos à articulação com o regime de proteção dos dados pessoais vigente no ordenamento jurídico nacional.

### **2.1. Observações prévias**

#### **2.1.1. Contextualização histórica**

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, decretada pela Assembleia Nacional francesa, nas reuniões de 20 a 26 de agosto de 1789, dispõe, no seu artigo 15.º, que a sociedade tem o direito de pedir contas ao Estado, o que comporta, naturalmente, o pedido de informações. Constata-se que a Revolução Francesa despertou o interesse em conhecer a

---

Melo, *O Princípio da Transparência...*, p. 455, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 10 de abril de 2020].

<sup>29</sup> FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, p. 456, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 11 de abril de 2020].

<sup>30</sup> CORREIA, Sérvulo, “O Direito à Informação e os Direitos de Participação dos Particulares no Procedimento e, em Especial, na Formação da Decisão Administrativa” in *Cadernos da Ciência da Legislação*, n.º 9/10, janeiro-junho, 1994, p. 135.

<sup>31</sup> CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação...*, Lisboa, 1995, p. 39.

informação detida pelo Estado. Além de França, outros ordenamentos jurídicos demonstraram ser pioneiros na consagração do direito de acesso aos documentos administrativos, designadamente a Suécia, em 1766; a República de Veneza, em 1781; o Cantão Suíço, em 1858<sup>32</sup>. Estas Administrações “abriram as suas portas”, “fechadas a cadeado”, aos seus administrados, permitindo que toda a sua informação fosse iluminada e retirada dos seus “esconderijos”<sup>33</sup>.

Durante a vigência do Estado Liberal (séculos XVI-XVII), este direito ficou reservado para a atividade do Parlamento e dos Tribunais. No entanto, verificou-se uma exceção: a Suécia, em 1766, que proclamou o direito de acesso à informação como um “verdadeiro direito de acesso universal à generalidade da informação administrativa”<sup>34</sup>.

Com a passagem para o Estado Social (século XIX), a partir dos finais dos anos 70, assistiu-se a uma progressiva consagração do direito à informação administrativa em múltiplos países, o que levou a que o segredo fosse considerado a exceção. O que permitiu este “salto” enorme? Sobretudo, três fatores fundamentais, a saber: as reformas administrativas, a criação de medidas anticorrupção e o desenvolvimento do Direito do Ambiente. Além disso, as regras absolutamente internas começaram a ser publicadas, passando a ser do conhecimento dos cidadãos<sup>35</sup>.

No entanto, permaneceram alguns vestígios do Estado de Polícia, tais como as circulares, os ofícios-circulares, as instruções de serviço e as diretivas, que são formas de a Administração Pública deter ainda algum controlo e poder sobre a informação resultante da atividade administrativa.

Num Estado de Direito democrático, é essencial que o cidadão tenha acesso à informação em posse da Administração Pública, para que seja possível a defesa dos seus interesses e, por conseguinte, influenciar a decisão que irá afetar a sua esfera jurídica<sup>36</sup>.

Não obstante, na sociedade hodierna, existem ameaças à proliferação da consagração do direito à informação administrativa, como é o caso da comercialização deste tipo de

---

<sup>32</sup> CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação Administrativa Procedimental*, Publicações Universidade Católica, 1999, p. 161.

<sup>33</sup> “[A] administração não pode ser uma burocracia anónima. Ela deve ser transparente, isto é, fornecer aos cidadãos as informações que estão no seu poder em vez de as reter, e assim explicar as razões do seu comportamento e das decisões que ela toma”. Vide Jean Paul Costa *apud* CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação...*, Lisboa, 1995, p. 31.

<sup>34</sup> PRATAS, Sérgio, *Transparência do Estado...*, ina Editora, 2013, p. 66.

<sup>35</sup> *Idem, ibidem*, p. 67.

<sup>36</sup> MIRANDA, Jorge, “O Direito à Informação...” in *Revista O Direito*, ano 120.º, III-IV (julho-dezembro), Lisboa, Tipografia Guerra-Viseu, 1988, p. 459.

informação. Contudo, nem tudo é negro... Existem oportunidades para o direito de acesso à informação administrativa se enraizar, de forma mais vincada, na cultura jurídica dos países, nomeadamente através da crescente utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação e do surgimento da Administração recetiva à Cidadania<sup>37</sup>.

### 2.1.2. Natureza dos direitos à informação administrativa

A natureza dos direitos à informação administrativa gerou alguma controvérsia. Em tempos passados, o direito à informação estava integrado na liberdade de expressão em sentido amplo, mas, nos finais do século XVIII, começou a ser proclamado como direito fundamental nas constituições dos países ocidentais. Aliás, veio a ser consagrado no artigo 19.º da DUDH.

Na Suécia, o direito à informação é configurado como um direito natural e é assim desde o início da segunda metade do século XVIII<sup>38</sup>. Em 1766, foi publicada a Lei da Liberdade de Imprensa, que visa o acesso de todos os documentos que estão no poder de uma entidade pública, com exceção dos documentos considerados confidenciais (de acordo com a Lei do Sigilo, emitida em 1980). O modelo sueco serviu de inspiração a outros países, visto que foi o primeiro país a legislar sobre esta matéria.

Em Espanha, o direito à informação, além de estar constitucionalmente previsto desde 1978, está regulamentado em dois diplomas essenciais: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas e a Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tendo ambas a finalidade de garantir o acesso à informação emitida pela Administração Pública, contribuindo, ainda, para uma maior transparência. A última lei referida regula o funcionamento da Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, que exerce funções elencadas no Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Em França, a Loi n.º 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal prevê o direito de acesso aos documentos administrativos. Também foi criada

---

<sup>37</sup> PRATAS, Sérgio, *Transparência do Estado...*, ina Editora, 2013, pp. 88-89.

<sup>38</sup> CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação...*, Lisboa, 1995, pp. 29-30.

uma entidade administrativa responsável pelos assuntos associados ao acesso à informação: a Commission d'accès aux documents administratifs<sup>39</sup>.

Percorrido este caminho, de um modo geral, e numa perspetiva atual, o direito à informação administrativa é considerado um direito fundamental na maioria dos ordenamentos jurídicos europeus, embora não se encontre, em alguns países, explicitamente previsto na lei.

E em Portugal será que estamos perante um verdadeiro direito à informação? Tudo aponta para uma resposta afirmativa: tem consagração expressa na Constituição da República Portuguesa (artigo 268.º) e a doutrina revela-se unânime ao entender que é um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º da CRP). Logo, tem aplicabilidade imediata, vincula entidades públicas e entidades privadas, só podendo ser restringido nos casos expressamente previstos na lei (artigo 18.º, n.º 1 e 2 da CRP)<sup>40</sup>. Nas hipóteses em que o direito pode ser limitado, há que ter em consideração os critérios plasmados no artigo 18.º, n.º 3 da Lei Fundamental, nomeadamente não diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial do direito em causa.

A Administração Pública tem o ónus de manter toda a documentação organizada, de maneira a que exista uma maior facilidade de acesso e de controlo<sup>41</sup>. Ademais, a Administração apenas cumprirá o seu dever se prestar a informação solicitada de uma forma “clara, exaustiva, exata, coerente e tempestiva”<sup>42</sup>. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à informação administrativa traduz-se “num direito a ser mantido adequadamente e verdadeiramente informado”, o que acarreta que a informação tenha determinados atributos: objetividade, oportunidade, completude e universalidade<sup>43</sup>.

Quando é requerida qualquer informação, a relação administrativa que se estabelece entre o requerente e o requerido tem relevância para efeitos de Direito Administrativo, já que envolve sempre a intervenção da Administração Pública, que poderá deferir ou indeferir o pedido de informação, afetando, assim, a esfera jurídica do interessado. Esta relação jurídica tem as suas particularidades, dado que uma das partes tem em seu poder informações que a

---

<sup>39</sup> RAMOS, Alexandra Lemos, *O princípio da administração aberta versus O princípio da proteção dos dados pessoais* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016), pp. 38-39, disponível em [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37453/1/ulfd136607\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37453/1/ulfd136607_tese.pdf) [data de consulta: 22 de abril de 2020].

<sup>40</sup> Jorge Miranda advoga que “o direito de informação dos administrados é um verdadeiro e próprio direito, liberdade e garantia, um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos enunciados no título II da parte I da Constituição” e acrescenta que a violação da norma constitucional implica a invalidade do ato administrativo bem como responsabilidade civil do Estado. Vide MIRANDA, Jorge, “O Direito à Informação... in *Revista O Direito*, ano 120.º, III-IV (julho-dezembro), Lisboa, Tipografia Guerra-Visseu, 1988, p. 462.

<sup>41</sup> CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação...*, Lisboa, 1995, pp. 275 e 286.

<sup>42</sup> CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação...*, Universidade Católica Portuguesa, 1999, p. 147.

<sup>43</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira *apud* PRATAS, Sérgio, *Transparência do Estado...*, ina Editora, 2013, p. 66.

outra parte pretende aceder. A relação existente é configurada como uma relação bipolar, em que intervêm somente duas partes. Já é situação diferente quando estão em causa dados pessoais, porque a relação administrativa torna-se poligonal, por envolver três partes distintas: o requerente da informação, a Administração e o titular dos dados pessoais<sup>44</sup>.

### 2.1.3. Os direitos à informação administrativa na Constituição da República Portuguesa

O artigo 268.º da CRP contribuiu, decisivamente, para a modificação do estatuto jurídico do particular, pois passou a ter um comportamento ativo em vez de um comportamento passivo face às decisões da Administração<sup>45</sup>. Isto é, passou a ter instrumentos para se defender contra os poderes públicos. O particular deixa, portanto, de ser administrado, um objeto de decisões, e a ser reconhecido como um cidadão, um participante no processo decisório<sup>46</sup>.

O artigo 268.º, n.ºs 1 e 2<sup>47</sup> dizem respeito aos direitos à informação administrativa<sup>48</sup>, tendo cada um o seu conteúdo e alcance, dado que depende da posição em que o particular se encontra face à Administração Pública. Por um lado, o n.º 1 do artigo em análise confere o direito ao acesso à informação aos particulares que intervenham em procedimentos administrativos em curso. Por outro, o n.º 2 do mesmo artigo configura um direito genérico que permite a todos os cidadãos terem acesso aos arquivos e registos administrativos sem que, para isso, seja necessário existir um procedimento administrativo em curso<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> COUTINHO, Juliana, "A transparência administrativa e..." in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, pp. 150-151. *Vide* mais desenvolvimentos no subcapítulo 3.3.3.

<sup>45</sup> "O acesso dos cidadãos às informações públicas implicava não apenas a possibilidade de questionar a memória oficial e constituir uma historiografia independente, mas também a liberdade de utilizar os documentos para efeitos judiciais, garantindo maior transparência na tramitação processual e na defesa dos cidadãos sob julgamento". *Vide* MOTTA, Rodrigo Patto Sá [et al], "República, política e..." in *Varia Historia*, n.º 29, p. 129, disponível em [http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08\\_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COliveira+e+Queiroz.pdf](http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COliveira+e+Queiroz.pdf) [data de consulta: 1 de maio de 2020].

<sup>46</sup> CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, 2010, pp. 819-820.

<sup>47</sup> "(...) a sua colocação sistemática nesta parte da Constituição não prejudica o carácter de direito fundamental do direito à informação administrativa (...), gozando mesmo, de acordo com doutrina há muito fixada, do estatuto de direito, liberdade e garantia de natureza análoga". *Vide* DIAS, José Eduardo Figueiredo, "O direito à informação administrativa no novo Código do Procedimento Administrativo" in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, pp. 685-686.

<sup>48</sup> Freitas do Amaral entende que há um "direito à informação pública geral" previsto no artigo 48.º, n.º 2 da CRP, que dispõe o seguinte: "Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos". *Vide* AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, 2017, pp. 614-615.

<sup>49</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de...*, vol. II, Almedina, 2017, p. 599.

Por força do artigo 268.º, n.º 1 da CRP, é exigido o preenchimento de dois requisitos cumulativos para existir o direito à informação procedimental, a saber: (i) o particular tem de requerer a informação pretendida à Administração Pública, e (ii) o particular tem de provar que tem interesse no procedimento administrativo<sup>50</sup>.

Mediante a leitura mais aprofundada do artigo 268.º, n.º 1, podem surgir algumas dúvidas acerca do verdadeiro alcance da expressão “andamento dos processos”. Do ponto de vista de Gomes Canotilho e Vital Moreira, o significado de “processos” remete para o procedimento/processo administrativo, por isso resulta claro que a expressão “andamento dos processos” configura algo dinâmico, daí que tenha que ver com a tramitação ou marcha do procedimento/processo<sup>51</sup>. O cidadão, além de ter o direito de pedir informações sobre o andamento dos processos em que é interessado, tem o direito de conhecer as resoluções definitivas a ele respeitantes. Clarifique-se que isto não obsta a que conheça resoluções não definitivas que sejam elaboradas no decurso do procedimento<sup>52</sup>. A explicação que poderá estar subjacente ao facto de apenas serem mencionadas as resoluções definitivas é a valorização do fim do procedimento que ocorre no momento da tomada de decisão, pois é esta que vai determinar os efeitos jurídicos que vão incidir na esfera jurídica do interessado<sup>53</sup>.

Por seu turno, o artigo 268.º, n.º 2 da CRP<sup>54</sup> consagra o direito à informação não procedimental, que se trata, tal como o direito à informação procedimental, de um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias<sup>55</sup>. O presente direito tem como principal objetivo proteger interesses e posições jurídicas não procedimentais. Também

---

<sup>50</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de...*, vol. II, Almedina, 2017, p. 281.

<sup>51</sup> CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República...*, vol. II, Coimbra, 2010, p. 822.

<sup>52</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de...*, vol. II, Almedina, 2017, p. 281; MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 599. No mesmo sentido, CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação...*, Publicações Universidade Católica, 1999, pp. 158 e 192-193 e OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo – Comentado*, Almedina, 2005, pp. 322-323.

<sup>53</sup> CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República...*, vol. II, Coimbra, 2010, pp. 823-824.

<sup>54</sup> Severiano Fernández Ramos afirma que “[s]e trata, como puede verse, de un precepto claramente inspirado en el artículo 105.b) de la Constitución española de 1978, pero com una diferencia trascendental: en el ordenamiento portugués se considera el derecho de acceso a la documentación administrativa como un derecho fundamental de los ciudadanos, por lo que, en los términos del artículo 18 de la Constitución, es un derecho de aplicación directa que vincula a las entidades públicas, y sólo puede ser restringido en los casos expresamente previstos por la Constitución, debiendo dichas restricciones limitarse a los indispensable para salvaguardar otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos”. No ordenamento jurídico espanhol “ha prevalecido la consideración del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, consagrado en el artículo 105.b) Constitución, como un derecho no fundamental, un derecho constitucional pero de configuración legal”. Vide FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La Transparencia Administrativa en Portugal: Una referencia para el Derecho Administrativo español” in *Revista de Administración Pública*, núm. 163, enero-abril 2004, pp. 431-432.

<sup>55</sup> Segundo jurisprudência uniforme, nomeadamente o Acórdão do TC n.º 176/92, Proc. n.º 214/90, de 07/05/1992, e Acórdão do TC n.º 394/93, Proc. n.º 188/92, de 16/06/1993, disponíveis em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 3 de maio de 2020].

serve como elemento legitimador da atuação administrativa, uma vez que auxilia o Estado a procurar as soluções mais adequadas ao caso concreto, promovendo a adesão às mesmas pela sociedade em geral<sup>56</sup>.

Quando a norma da CRP faz referência a “arquivos e registos administrativos”, deve entender-se que inclui todos os documentos de carácter administrativo (sentido amplo), tais como *dossiers*, relatórios, instruções, diretivas, circulares, entre outros<sup>57</sup>.

Aqui, importa chamar à colação o princípio da administração aberta ou do arquivo aberto<sup>58</sup>, que “não se caracteriza apenas pela possibilidade de recolher informação pertinente para propósitos ligados à participação em procedimentos (...) mas para apurar de matéria relevante à gestão da *res publica*”<sup>59</sup>. O princípio referido incide em dois planos distintos: sobre a Administração e sobre o legislador ordinário, na medida em que é sua função criar uma disciplina para a atividade administrativa, de modo a ser possível assegurar o cumprimento deste princípio<sup>60</sup>. Conclui-se, assim, que o direito em causa é muito relevante para a consolidação da chamada “democracia administrativa”, que funciona como barreira ao “segredo administrativo”.

O princípio da transparência “obriga a que a organização e o procedimento administrativos estejam regulados e ordenados, por um lado, e que a Administração sempre se comporte, por outro, de tal modo que seja permitido *ver para dentro da Administração*”<sup>61</sup>. O direito à informação não procedimental materializa-se, portanto, numa Administração transparente, que não se “esconde” dos seus cidadãos, mas há limitações inerentes<sup>62</sup>.

Importa não esquecer que, apesar de estas duas dimensões do direito à informação administrativa se encontrarem separadas no plano formal, representam “dois lados da mesma moeda”, ou seja, integram o direito à informação administrativa *lato sensu*<sup>63</sup>. É evidente que se encontram pontos de contacto, mas são direitos autónomos.

---

<sup>56</sup> CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação...*, Lisboa, 1995, p. 58.

<sup>57</sup> CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República...*, vol. II, Coimbra, 2010, p. 824.

<sup>58</sup> “A abertura do arquivo dá aos cidadãos a possibilidade de nele catarem as informações que desejem, pondo a “memória” administrativa, tradicionalmente protegida pelo segredo do Estado, à mercê da curiosidade cívica a fim de alargar a participação do povo na vida administrativa”. Vide Barbosa de Melo *apud* MARQUES, Garcia; MARTINS, Lourenço, *Direito da Informática*, Almedina, 2006, p. 314.

<sup>59</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2016, p. 353.

<sup>60</sup> *Idem*, *ibidem*, pp. 437-438.

<sup>61</sup> FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência...*, p. 436, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 8 de maio de 2020].

<sup>62</sup> OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, Almedina, 2016, p. 118.

<sup>63</sup> O TC já se pronunciou sobre a matéria, esclarecendo que “[o] primeiro [direito à informação procedimental] tutela a posição do administrado enquanto sujeito do procedimento ou interessado em decisões nele tomadas [uti

Antes de seguir para a particularização de cada uma das faces do direito à informação administrativa para efeitos do Código do Procedimento Administrativo, é indispensável sublinhar que o acesso à informação administrativa não se esgota nos documentos nominativos, visto que existem documentos com relevância administrativa que não contêm qualquer referência a dados pessoais. Alexandre Sousa Pinheiro entende que, sempre que haja a menção de dados pessoais, é necessário fazer uma articulação entre o artigo 268.º e o artigo 35.º, ambos da CRP, o que significa que é imperioso respeitar os princípios que regem a proteção dos dados pessoais<sup>64</sup>. Por outras palavras, o princípio da transparência tem de ser conciliado com a tutela dos dados pessoais, através de critérios de compatibilização: “legitimidade e atendibilidade do destino da informação solicitada<sup>65</sup>, (...) princípio da finalidade<sup>66</sup>, (...) tipo e amplitude da informação disponibilizada<sup>67</sup>, (...) princípio da proporcionalidade<sup>68</sup>, que impõe a satisfação de exigências de necessidade, adequação<sup>69</sup> e proibição de excesso”<sup>70</sup>.

---

*singulis*]; o segundo [direito informação não procedimental ou princípio do arquivo aberto] é um direito de todos, independentemente de qualquer interesse individual (*uti cives*)”. Vide Acórdão do TC n.º 496/2010, Proc. n.º 964/09, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 16 de maio de 2020]. Vide também DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação administrativa...” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, p. 686.

<sup>64</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A proteção de dados...” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2016, p. 355.

<sup>65</sup> “Embora (...) não caiba à recorrida assumir o papel de “órgão de fiscalização” da legalidade e regularidade das despesas dos membros do Governo e seus gabinetes, a sua invocada motivação de verificação da conformidade dos actos autorizados e dos pagamentos realizados com as disposições legais aplicáveis, expressa na pretensão dirigida aos mesmos recorrentes, insere-se no exercício do direito à informação (...)”. Vide Acórdão do STA de 24/01/2012, Processo n.º 0668/11, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 17 de maio de 2020].

<sup>66</sup> “(...) a recorrente tem direito a impugnar designadamente a decisão final do procedimento ora em causa (...), mas só poderá exercer de forma efetiva tal direito, melhor dizendo, só poderá ponderar de forma esclarecida se vai ou não impugnar o concurso em causa se tiver acesso à identificação dos outros candidatos, pois, caso contrário, poder-se-á tornar impossível ou, pelo menos, muito difícil detectar eventuais erros existentes nas razões invocadas para fundamentar a decisão (...)”. Vide Acórdão do TCAS de 04/05/2017, Processo n.º 2937/16.BELSB, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 17 de maio de 2020].

<sup>67</sup> “(...) a informação sobre o estado de saúde da trabalhadora recorrida (...) constitui algo que radica do núcleo irreduzível da esfera da vida privada da mesma, núcleo da vida privada que o interesse invocado pelo recorrente (...) não tem a aptidão de derrubar, não podendo ser facultadas, por entidades patronais, como é o caso da recorrida, cópias de documentos que contenham informações sobre o estado de saúde, actual ou pretérito (...). Vide Acórdão do TCAS de 16/01/2018, Processo n.º 1146/17.1BELSB, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 18 de maio de 2020].

<sup>68</sup> “Apesar de o direito à informação não procedimental ser um direito constitucional (...) pode conflitar com outros direitos, devendo nesta hipótese deitar-se mão aos princípios jurídico-constitucionais materialmente informadores de toda a actividade administrativa: necessidade, adequação, proporcionalidade (...)”. Vide Acórdão do STA de 24/01/2012, Processo n.º 0668/11, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 18 de maio de 2020].

<sup>69</sup> Tendo em conta a vertente da adequação do princípio da proporcionalidade, o Tribunal entendeu que “[a] adequação não se verifica no caso em apreço, dado que, ponderado o requerimento apresentado pelo requerente, não se verifica comprovado que o mesmo constitua, com razoabilidade, o meio necessário à realização dos fins por si pretendidos”. Vide Acórdão do STA de 25/06/2016, Processo n.º 11/16.4YFLSB.S1, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 18 de maio de 2020].

<sup>70</sup> COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e...” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, p. 152.

Assim sendo, a salvaguarda dos dados pessoais impõe-se como limite ao exercício do direito à informação administrativa. Como tal, deve ser percorrido um raciocínio lógico de maneira a perceber se deve ser permitido ou não o acesso à informação: em primeiro lugar, apurar se existe, do lado do requerente, um verdadeiro direito a ser informado; em segundo lugar, saber qual é o regime que a entidade requerida vai aplicar ao caso concreto; em terceiro e último lugar, acautelar a possibilidade de a entidade requerida solicitar a colaboração de entidades que possuam competências no domínio dos dados pessoais<sup>71</sup>.

## 2.2. O Direito à Informação Administrativa Procedimental no Código do Procedimento Administrativo

Em termos objetivos, o direito à informação procedimental incide sobre o andamento dos procedimentos que digam diretamente respeito ao interessado, bem como as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (artigo 82.º, n.º 1 do CPA). Abrange também a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os atos e diligências praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adotadas e quaisquer outros elementos solicitados (artigo 82.º, n.º 2 do CPA). Nos termos do artigo 82.º, n.º 3 do CPA, as informações pedidas pelo interessado têm de ser facultadas no prazo máximo de 10 dias.

O direito à informação procedimental tem o seu regime jurídico consagrado nos artigos 82.º a 85.º do CPA, o que leva a concluir que este direito compreende, no seu cerne, três direitos distintos: o direito à prestação de informações (art. 82.º), o direito à consulta do processo e o direito à passagem de certidões (art. 83.º)<sup>72</sup>. Interessa referir que o artigo 85.º do CPA procede a uma extensão do direito à informação, na medida em que “[o]s direitos reconhecidos nos artigos 82.º a 84.º são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo<sup>73</sup> no conhecimento dos elementos que pretendam”<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e...” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, p. 152.

<sup>72</sup> “Nos termos do artigo 83.º/2 do CPA a consulta de processo e passagem de certidões pode abranger documentos relativos a terceiros, os quais são tutelados pela proteção dos dados pessoais nos termos da Lei (...). A consulta do processo e passagem de certidões não pode, deste modo, e como ponto de partida, violar “dados pessoais””. Vide GRAÇA, João Filipe, “Anotação ao Regime do Direito à informação Procedimental e Protecção de Dados Pessoais: Impacto quanto à consulta do processo” in *Revista do Direito Administrativo n.º 6* (Setembro/Dezembro’19), AADFL Editora, p. 110.

<sup>73</sup> “[I]nteresse legítimo na informação pretendida é qualquer interesse atendível (protegido ou não proibido juridicamente) que justifique, razoavelmente, dar-se ao requerente tal informação...”. Vide OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco de, *Código do Procedimento...*, Almedina, 2005, pp. 340.

<sup>74</sup> O Acórdão do Tribunal Central Administrativo de 07/06/2001, P. 5461 afirma que “ter interesse legítimo” equivale a ter “um interesse atendível ou um interesse específico que justifique, dentro de determinados e razoáveis

Apenas se forma o direito à informação procedimental, se se encontrarem preenchidos, cumulativamente, dois pressupostos, o primeiro de carácter objetivo e o segundo de carácter subjetivo, a saber: (i) a existência de um procedimento administrativo a decorrer<sup>75</sup> e (ii) existência de interesse direto do requerente da informação no procedimento em questão<sup>76</sup>.

Não consta o que se entende por interessado nos artigos referidos, logo é essencial perceber quem pode ser titular do direito à informação procedimental. Para isso, teremos de recorrer ao artigo 68.º do CPA: o interessado será, portanto, aquele que tem legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou para nele intervir<sup>77</sup>. Raquel Carvalho entende que “a legitimidade não se circunscreve a pessoas singulares, incluindo também as pessoas colectivas sempre e na medida em que os fins que elas prosseguem o permitam”<sup>78</sup>.

Saliente-se que a iniciativa do particular é determinante para aferir se se pode exercer ou não este direito<sup>79</sup>. Não é da competência da Administração Pública avaliar se a informação requerida é necessária ou não, pois esse juízo valorativo caberá, em exclusivo, ao requerente.

Raquel Carvalho assinala que o direito à informação procedimental pode ser exercido em qualquer etapa do procedimento. No entanto, caso o procedimento já se encontre extinto e tenha sido tomada uma decisão, aí deparamo-nos com a possibilidade de exercício do direito à notificação e à fundamentação<sup>80</sup>.

Figueiredo Dias elucida que não houve nenhuma novidade quanto ao direito à informação administrativa no CPA de 2015, entendendo que isto “não consubstancia um aspeto negativo, muito pelo contrário: revela como a disciplina do direito à informação no CPA anterior se revelou apta a satisfazer as pretensões informativas dos cidadãos perante a

---

critérios, analisados casuisticamente, a obtenção dessa informação”. Vide CARVALHO, Raquel, “Os direitos à informação administrativa – Acórdão do Tribunal Central Administrativo de 7.6.2001, P. 5461” in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 33 (2002), p. 38.

<sup>75</sup> Vide Acórdão do TCAS, Proc. n.º 1146/17.1BELSB, de 16/01/2018, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 21 de maio de 2020].

<sup>76</sup> Vide Acórdão do TCAN, Proc. n.º 01993/08.5BEPRT, de 02/04/2009, <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 21 de maio de 2020].

<sup>77</sup> CORREIA, Sérvulo, “O direito à informação e os direitos de participação...” in *Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 9/10, ina, 1994, p. 136.

<sup>78</sup> Vide CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação...*, Publicações Universidade Católica, 1999, p. 191.

<sup>79</sup> Sérvulo Correia frisa que “o nascimento do dever de informar depende ainda de certos factos, ligados ou não a uma manifestação da vontade de ser informado dirigida pelo particular à Administração. Tal manifestação é desnecessária quando o dever nasce *ex lege* para a Administração como consequência da concretização de certos momentos procedimentais”. Vide CORREIA, Sérvulo, “O direito à informação e os direitos de participação...” in *Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 9/10, ina, 1994, p. 138.

<sup>80</sup> CORREIA, Sérvulo, “O direito à informação e os direitos de participação...” in *Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 9/10, ina, 1994, p. 193.

Administração Pública e a cumprir as imposições legiferantes contidas nos n.ºs 1 e 2 do art. 268.º da CRP”<sup>81</sup>.

Porém, este direito não é absoluto, já que o artigo 83.º, no que concerne à consulta do processo e passagem de certidões, no n.º 1, prevê que “[o]s interessados têm o direito de consultar o processo que não contenha documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica” e, no n.º 2, prevê que “[o] direito referido no número anterior abrange os documentos relativos a terceiros, sem prejuízo da proteção dos dados pessoais nos termos da lei”. Portanto, o direito à informação procedimental comporta as exceções enunciadas que comprimem, naturalmente, o seu âmbito de aplicação.

Importa fazer referência aos princípios aplicáveis à administração eletrónica, que entraram para o elenco dos princípios gerais da atividade administrativa, o que constitui uma das novidades trazidas pela reforma administrativa de 2015. O artigo 14.º do CPA, artigo aditado, tem uma intrínseca ligação com o princípio da transparência, sendo isso visível na parte *in fine* do n.º1 do artigo 14.º: “(...) de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados”. A *ratio* desta norma<sup>82</sup> é a desburocratização e a aproximação dos serviços às populações (artigo 14.º, n.º 1 do CPA), bem como a fiabilidade dos meios eletrónicos utilizados, os quais devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação (artigo 14.º, n.º 2 do CPA). Contudo, temos de estar atentos a eventuais violações do direito à proteção dos dados pessoais que podem advir da utilização de recursos eletrónicos no procedimento administrativo. Concluimos, assim, que a desmaterialização do procedimento apresenta benefícios significativos, mas também possui os seus riscos, que têm de ser pesados aquando da transmissão de dados pessoais.

No que respeita, especificamente, aos procedimentos eletrónicos, por força do artigo 82.º, n.º 4 do CPA, “a Administração deve colocar à disposição dos interessados, na Internet, um serviço de acesso restrito, no qual aqueles possam, mediante prévia identificação, obter por via eletrónica a informação sobre o estado de tramitação do procedimento”, complementado com o n.º 5 do mesmo artigo, que remete para o que é dito no n.º 2. Figueiredo Dias, reforçando a ideia que a principal novidade do novo CPA reside, fundamentalmente, na informação

---

<sup>81</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação administrativa...” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, p. 700.

<sup>82</sup> COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e...” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, p. 149.

eletrónica, afirma que esta norma representa “mais um passo – um enorme passo! – no sentido do cumprimento de diversos mandatos que se vão colocando às administrações públicas do século XXI em termos de eficiência, eficácia, simplificação, desburocratização, celeridade, agilização e modernização”<sup>83</sup>.

### 2.3. O Direito à Informação Administrativa Não Procedimental e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

Para além de poder exercer o direito à informação procedimental, verificados determinados requisitos, o cidadão tem também<sup>84</sup> à sua disposição o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (ou direito à informação não procedimental).

Com a entrada em vigor do CPA de 2015, o artigo 17.º ganhou um novo significado: o antigo artigo 65.º representava apenas a consagração do direito à informação não procedimental, uma das vertentes do direito à informação; atualmente, o princípio da administração aberta foi “transferido” para o catálogo dos princípios gerais da atividade administrativa. Consequentemente, este princípio “ganhou uma dimensão normativa reforçada, convertendo-se em critério e parâmetro de toda a atividade administrativa e não apenas uma dimensão normativa do direito à informação dos administrados (...)”<sup>85</sup>.

A norma constitui uma “quase cópia” do artigo 268.º, n.º 2 da CRP, daí que valham, em grande medida, as considerações tecidas a propósito da análise da norma constitucional. Nos termos do artigo 17.º, n.º 1 do CPA<sup>86</sup>, todas as pessoas têm direito a conhecer documentos de teor administrativo, independentemente de estar ou não em curso um procedimento que lhes diga diretamente respeito. Por outras palavras, a titularidade do direito à informação não procedimental é universal, pertence a todos os cidadãos, enquanto membros da sociedade que pretendem ter conhecimento da *res publica*<sup>87</sup>. Tal como a designação “não procedimental”

---

<sup>83</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, p. 706.

<sup>84</sup> Este advérbio consta no artigo 268.º, n.º 2 da CRP, o que, para Sérvulo Correia, revela “a consciência de um nexos conjuntivo” entre o direito à informação procedimental e o direito à informação não procedimental. Vide CORREIA, Sérvulo, “O direito à informação e os direitos de participação...” in *Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 9/10, ina, 1994, p. 135.

<sup>85</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, pp. 691-692.

<sup>86</sup> No contexto da União Europeia, há disposições semelhantes na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR> [data de consulta: 28 de maio de 2020], como o n.º 2 do artigo 41.º e o artigo 42.º que consagram, respetivamente o direito a uma boa administração e o direito de acesso aos documentos.

<sup>87</sup> Vide Acórdão do STA de 24/01/2012, Proc. n.º 0668/11, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 28 de maio de 2020].

indica, não tem que existir nenhum vínculo procedimental com a Administração Pública<sup>88</sup>, mas esses documentos terão que dizer respeito a procedimentos já concluídos.

Assim sendo, à partida, para aceder aos documentos administrativos, no domínio da informação não procedimental, basta o requisito da identificação dos documentos pretendidos relativos a procedimentos findos. No entanto, o direito em causa não consagra um acesso total e indiscriminado aos arquivos e registos administrativos, havendo limitações a este acesso: a segurança interna e externa, a investigação criminal, o sigilo fiscal e a privacidade das pessoas<sup>89</sup>. Nestes casos, a entidade administrativa pode recusar o acesso.

Há dois aspetos que nos chamam a atenção: o CPA inseriu, no artigo 17.º, n.º 1 do CPA, o sigilo fiscal como uma nova restrição de acesso à informação não procedimental<sup>90</sup>, além de ter alterado a formulação “intimidade das pessoas” para “privacidade das pessoas”<sup>91</sup>. Note-se que as pessoas usam, quase indiscriminadamente, as expressões “vida privada”, “intimidade da

---

<sup>88</sup> Segundo Sérvulo Correia, o direito à informação procedimental configura a “publicidade *erga partes*” e o direito de acesso a arquivos e registos administrativos a “publicidade *erga omnes*”. Vide CORREIA, Sérvulo, “O direito à informação e os direitos de participação dos particulares...” in *Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 9/10, ina, 1994, p. 135. O direito aos arquivos e registos administrativos “contém um núcleo essencial efectivo ou operativo por si próprio e que pode ser oposto à Administração Pública”. Vide CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação...*, Publicações Universidade Católica, 1999, pp. 160-161.

<sup>89</sup> “Informações afetas à intimidade das pessoas são consideradas de âmbito privado, ou seja, por definição devem permanecer à sombra, privadas de vir à luz do espaço comum, preservadas do olhar público (...). Parte-se do pressuposto que a esfera privada envolveria temas e assuntos íntimos demais para serem relevantes, para serem de interesse de coletividade, ou, pelo menos, as pessoas deveriam ter a prerrogativa de preservar sua própria intimidade da curiosidade pública”. Vide MOTTA, Rodrigo Patto Sá [et al], “República, política e direito à informação...” in *Varia Historia*, n.º 29, p. 129, disponível em [http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08\\_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira+e+Queiroz.pdf](http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira+e+Queiroz.pdf) [data de consulta: 28 de maio de 2020].

<sup>90</sup> É de referir que o novo fundamento de restrição do direito à informação não procedimental, o sigilo fiscal, é um dever que a Administração Tributária possui face aos seus contribuintes (artigo 51.º, n.º 3 do Código de Procedimento e Processo Tributário, artigos 91.º e 115.º do Regime Geral das Infrações Tributárias e no artigo 64.º da Lei Geral Tributária). O sigilo fiscal serve como garantia para os particulares, assim como para a Administração Pública, uma vez que os funcionários públicos podem, no caso de solicitação de informação do foro fiscal, recusar prestá-la. A maioria da doutrina defende que o sigilo fiscal tem na sua base jurídica o artigo 26.º da CRP, que tutela, entre outros direitos, o direito à reserva da vida privada. Porém, há outros direitos que podem ser chamados à colação e que, tutelam, de igual forma, o sigilo fiscal: “[d]a proteção dos dados pessoais e da correcta utilização da informática no âmbito de tais dados, bem como [d]a proteção da confiança na Administração fiscal por parte dos contribuintes e de terceiros com eles relacionados para efeitos tributários. Vide Abílio Morgado *apud* DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, pp. 694-695. Figueiredo Dias explicita que a delimitação material do sigilo fiscal não levanta grandes dúvidas, pois é praticamente unânime que o que releva não são os factos tributários *per se*, mas sim aqueles que demonstrem a capacidade contributiva do particular. Vide DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, p. 692.

<sup>91</sup> Implica que “a referência à “*morada*” se encontra integrada na “*privacidade*”, ao contrário do que ocorria anteriormente na fórmula mais restrita “*intimidade das pessoas*”. Vide PINHEIRO, Alexandre Sousa [et al], *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Almedina, 2016, p. 98.

vida privada” e “privacidade”, o que levou o legislador a optar por uma formulação aproximada do “right to privacy” norte-americano<sup>92</sup>.

Enquanto o direito à informação procedimental tutela, diretamente, os interesses subjetivos dos interessados, o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos serve como meio para os cidadãos conseguirem ver o que se passa dentro da Administração Pública. Enquanto o direito à informação procedimental tem como escopo a tutela das posições jurídico-subjetivas dos interessados, de maneira a ser possível um melhor controlo da decisão administrativa, o direito à informação não procedimental tem como intuito promover a transparência da atividade administrativa, sobretudo a publicidade dos documentos elaborados pela Administração<sup>93</sup>.

Nos termos do artigo 17.º, n.º 2 do CPA, o acesso aos arquivos e registos administrativos é regulado por lei<sup>94</sup>, mais especificamente pela LADA<sup>95</sup> (artigo 17.º, n.º 2 do CPA), através da qual apuramos a que documentos administrativos é possível aceder. A definição de “documento administrativo” está prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea a) do diploma, tendo de respeitar a procedimentos já concluídos.

É digno de nota o conceito de “documento nominativo” que foi alterado pela LADA atual. Hoje, o documento nominativo é “o documento administrativo que contém dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais” (art. 3.º, n.º 1, alínea a)), por oposição ao que constava na legislação anteriormente em vigor, em que a definição de “documento nominativo” remetia para a ideia de reserva da intimidade da vida privada. Esta alteração tem como fito sujeitar um maior número de documentos ao regime instituído pela LADA. Por consequência, como foi adotado um sentido mais restrito do termo “documento nominativo”, os conflitos entre a Comissão de Acesso aos Documentos

---

<sup>92</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, pp. 692-693.

<sup>93</sup> CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação...*, Publicações Universidade Católica, 1999, pp. 160-163.

<sup>94</sup> Em vez da expressão “por diploma próprio”, optou-se por modificar para “por lei”, porque, antes, podiam levantar-se dúvidas quanto à maneira de formalizar o regime do direito ao acesso aos registos e arquivos administrativos. Hoje em dia, não há equívocos, dado que exigível que essa regulação seja feita por lei. Vide DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, AAFDL Editora, 2018, p. 692.

<sup>95</sup> Note-se que a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o novo regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos e que transpõe a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, revoga: a) a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e b) a Lei de Acesso à Informação Ambiental (LAIA), aprovada pela Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, também alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e através da qual foi transposta a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro.

Administrativos (CADA) e a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) devem ter tendência para diminuir<sup>96</sup>.

A LADA, no artigo 2.º, proclama o princípio da administração aberta, prevendo que “[o] acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares”. No artigo 3.º estão reunidos alguns termos com a respetiva definição, o que se vai revelar fundamental aquando da análise íntegra da lei. No artigo 4.º está previsto o âmbito de aplicação subjetivo da LADA, isto é, a quem se vai aplicar este regime. O artigo 5.º, que consagra o direito de acesso aos documentos da Administração, dispõe que “[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo”. O artigo 6.º contém uma lista extensa das restrições que podem ser suscitadas em relação ao direito de acesso<sup>97</sup>.

O pedido de informação do requerente deve conter os elementos previstos no artigo 12.º. Os meios que podem ser utilizados para aceder à informação pretendida estão plasmados no artigo 13.º. O artigo 15.º versa sobre a resposta ao pedido de acesso, em relação à qual a entidade requerida tem o prazo máximo de 10 dias. Na hipótese de existirem dúvidas sobre a decisão a proferir, a entidade em questão pode expô-las à CADA, a fim de esta emitir parecer (n.º 1, alínea e)).

Nos artigos 38.º e seguintes está previsto o regime sancionatório aplicável. Interessa referir que está consagrada a criminalização do acesso indevido aos dados nominativos no artigo 38.º, n.º 1, sendo a tentativa punível (n.º 2). No artigo 39.º, n.ºs 1, 2 e 3 encontram-se as contraordenações puníveis com coima, que varia consoante se trate de pessoa singular ou pessoa coletiva, sendo a tentativa também punível (n.º 4).

---

<sup>96</sup>Vide

[https://www.servulo.com/xms/files/00\\_SITE\\_NOVO/01\\_CONHECIMENTO/01\\_PUBLICACOES\\_SERVULO/2016/Updates/Update\\_Pub\\_DM\\_F\\_JBT\\_24.08.2016\\_Lei\\_no\\_26\\_2016\\_de\\_22\\_de\\_agosto.pdf](https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/01_PUBLICACOES_SERVULO/2016/Updates/Update_Pub_DM_F_JBT_24.08.2016_Lei_no_26_2016_de_22_de_agosto.pdf) [data de consulta: 30 de maio de 2020].

<sup>97</sup> Porém, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 8, os documentos administrativos, passíveis de restrição, podem ser facultados depois de expurgados todos os dados de natureza confidencial, caso isso for possível.

### 2.3.1. Âmbito subjetivo de aplicação da LADA (o caso das empresas do setor público)

Cabe fazer uma especial e breve referência às empresas do setor público, que a partir de 2007, entraram para o elenco de entidades sujeitas ao dever de informação estabelecido na LADA.

O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), que prevê 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 (...)” remete para o artigo 4.º que tem como epígrafe “Âmbito de aplicação subjetivo”. Neste artigo estipula-se que a LADA aplica-se aos órgãos das empresas públicas e aos órgãos das empresas regionais, intermunicipais e municipais (artigo 4.º, n.º 1, alíneas d) e f)). No entender de Pedro Costa Gonçalves, esta opção legislativa coaduna-se com a “situação institucional” das empresas do setor público<sup>98</sup>.

Todavia, como estamos a tratar de empresas que, embora atuem no mercado juntamente com as empresas privadas, têm influência dominante de poderes públicos, impõem-se algumas restrições de acesso à informação. Por exemplo, o artigo 6.º, n.º 6 da LADA estabelece uma restrição no que diz respeito a “documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa”, salvo se o interessado “estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade”. Pedro Costa Gonçalves defende que a jurisprudência tem um papel fundamental na ponderação das exceções ao direito de acesso à informação no âmbito do setor público, pois há o risco de cair numa situação de discriminação ou de desigualdade em relação aos seus concorrentes, que poderiam aceder à informação e utilizá-la a seu favor<sup>99</sup>.

### 2.3.2. O papel da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

A CADA foi criada pela Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, mais especificamente pelo artigo 18.º. Neste seguimento, o Governo publicou o Decreto-Lei n.º 134/94, de 20 de maio, que define o Estatuto dos membros da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA). Através da Lei n.º 65/95, de 29 de março, a Assembleia da República aprovou o regulamento

---

<sup>98</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, “O direito de acesso à informação detida por empresas do sector público” in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 81, maio/junho de 2010, p. 9.

<sup>99</sup> *Idem, ibidem*, pp. 10-11.

orgânico da CADA que regulamenta os serviços de apoio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e presta esclarecimentos acerca da disciplina a que deve obedecer o acesso aos documentos da Administração Pública<sup>100</sup>.

À luz do artigo 28.º da atual LADA, a CADA<sup>101</sup> “é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República”, tendo sido criada por lei (artigo 267.º, n.º 5 da CRP). A CADA é independente relativamente a outros órgãos do Estado, nomeadamente o Governo, gozando, portanto, de autonomia administrativa. Constitui, por isso, uma forma de Administração Independente.

A CADA é a responsável pelo cumprimento das normas constantes na LADA, tendo como missão “zelar, através de pareceres e recomendações, pela observância das disposições legais que regulam o acesso aos documentos administrativos pela sua evolução quer no âmbito legislativo quer no domínio da sua interpretação e aplicação”<sup>102</sup>. Quanto à sua composição, a CADA é composta pelos membros elencados no artigo 29.º, n.º 1.

As competências desta entidade estão plasmadas no artigo 30.º, n.º 1, de onde destacamos: “[a]preciar as queixas que lhe sejam apresentadas nos termos dos artigos 16.º e 26.º” (alínea b))<sup>103</sup>; “[e]mitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º” (alínea c))<sup>104</sup>, “[e]laborar um relatório anual sobre a aplicação da presente lei e a sua atividade, a enviar à Assembleia da República para publicação e apreciação e ao Primeiro-Ministro (alínea g)); “[e]laborar um relatório, de três em três anos, sobre a disponibilidade de informações do setor público para reutilização e sobre as condições da sua disponibilização, em particular no que respeita às taxas devidas pela reutilização de

---

<sup>100</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Direito à informação, Proteção da Intimidade e Autoridades Administrativas Independentes” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, p. 646.

<sup>101</sup> Conforme previsto no artigo 30.º, n.º 1, alínea a) da LADA, a CADA tem um Regulamento Orgânico, que está disponível em <http://www.cada.pt/legislacao/regulamento-organico-da-comissao-de-acesso-aos-documentos-administrativos-> [data de consulta: 3 de junho de 2020].

<sup>102</sup> MARTINS, Agostinho de Castro, “O Acesso aos Documentos da Administração Pública” in *Cadernos BAD*, 2002, p. 31, disponível em <http://apbad.pt/CadernosBAD/Caderno12002/Martins.pdf> [data de consulta: 5 de junho de 2020].

<sup>103</sup> O regime da queixa sofreu algumas alterações ao longo do tempo. A Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, estabeleceu, no artigo 15.º, n.º 4, que o interessado podia apresentar à CADA “reclamação do indeferimento expresso ou tácito do requerimento ou das decisões limitadoras do exercício do direito de acesso”. A Lei n.º 8/95, de 29 de março, acrescentou o n.º 5 ao artigo 15.º à anterior lei, que determinou que o recurso aos tribunais administrativos ficaria dependente da apresentação da reclamação à CADA. A Lei n.º 94/99, de 16 de julho, substituiu a terminologia “reclamação” por “direito de queixa”, que se tornou um mecanismo facultativo, o que deixou aberto o caminho para o interessado recorrer à via contenciosa diretamente, se assim o entendesse. Vide RAMOS, *Alexandra Lemos, O princípio da administração aberta versus...* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016), pp. 29-31, disponível em [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37453/1/ulfd136607\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37453/1/ulfd136607_tese.pdf) [data de consulta: 5 de junho de 2020].

<sup>104</sup> Note-se que os pareceres emitidos pela CADA não são vinculativos. Vide <http://www.cada.pt/perguntas-frequentes> [data de consulta: 5 de junho de 2020].

documentos que sejam superiores aos custos marginais, bem como sobre as práticas no que diz respeito a vias de recurso, o qual deve ser enviado à Assembleia da República, para publicação e apreciação, e ao Primeiro-Ministro, com vista ao seu envio à Comissão Europeia” (alínea h)).

No artigo 32.º encontramos o estatuto dos membros da CADA e no artigo 33.º o seu estatuto remuneratório. No artigo 34.º constam as competências do Presidente da CADA. O artigo 36.º prevê a possível impugnação judicial das deliberações da CADA, que reveste a forma de reclamação. Perante isto, a CADA pode modificar, revogar ou manter a sua deliberação. Se optar pela terceira hipótese, tem que remeter a reclamação, no prazo de 10 dias, ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa. O artigo 37.º versa sobre a tramitação do respetivo processo judicial, cuja decisão final do juiz pode ser alvo de recurso para o STA.

#### 2.4. Mecanismos de tutela

É em função do conceito de interessado que se determina quem tem legitimidade para fazer uso da intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 109.º e seguintes do CPTA). Sublinhe-se que tem interesse em fazer uso da intimação mencionada quem solicitar a prestação de informações, a consulta de processos ou a passagem de certidões no que respeita a um procedimento administrativo em curso, isto é, o acesso a esta informação está limitado aos interessados nesse mesmo procedimento.

O artigo 16.º alude ao direito de queixa à CADA, de que o particular se pode munir, no prazo de 20 dias, na hipótese de inexistência de resposta dentro do prazo legalmente devido, de indeferimento, de satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos (n.º 1). Ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 2, “[a] apresentação de queixa interrompe o prazo para introdução em juízo de petição de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões”. Na sequência do recebimento da queixa, a CADA deve convidar a entidade a responder à queixa no prazo de 10 dias, salvo em casos de indeferimento liminar (n.º 3). Segundo o artigo 16.º, n.º 4, a CADA deve, no prazo de 40 dias, elaborar um relatório de apreciação à situação em causa e, de seguida, enviá-lo a todos os interessados. Perante o parecer emitido pela CADA, a entidade administrativa toma a decisão final, com a devida fundamentação, e comunica-a ao interessado, no prazo de 10 dias (n.º 5). Finalmente, no caso de falta de decisão por parte da entidade requerida, o interessado pode interpor, nos tribunais administrativos, uma intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 104.º e

seguintes do CPTA)<sup>105</sup> e, no caso de decisão desfavorável, o interessado pode impugná-la, nos termos do CPTA.

### 3. O Direito à Proteção dos Dados Pessoais

#### 3.1. Delimitação do conceito relativamente ao Direito à Privacidade

Começamos por clarificar que o direito à proteção dos dados pessoais e o direito à privacidade não são direitos equivalentes, embora se encontrem, naturalmente, ligados. Sem a pretensão de ser exaustiva, iremos apenas fazer uma breve referência ao direito à privacidade com o intuito de facultar algumas noções explicativas que se manifestam essenciais nesta fase da dissertação.

O direito à privacidade ou “right to privacy” é, tradicionalmente, configurado como o “direito a estar sozinho”, graças aos valiosos contributos de Samuel D. Warren e Loius D. Brandeis, que publicaram, em 1890, na *Harvard Law Review*, um artigo intitulado “The Right to Privacy”. Todavia, ao longo do tempo, os contornos do conceito de privacidade foram esbatidos, evidenciando-se a sua natureza relativa, “resultante de se tratar de um *conceito cultural*, que varia com o tempo, o espaço, o tipo de pessoas em causa (...)”<sup>106</sup>.

No ordenamento jurídico nacional, o direito à reserva da intimidade da vida privada, onde a privacidade pode ser enquadrada<sup>107</sup>, configura um direito de personalidade<sup>108</sup>, gozando

---

<sup>105</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, vide CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, 2009, páginas 492-493.

<sup>106</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Direito à Informação, Proteção da Intimidade e...” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, p. 627. No mesmo sentido, GUIMARÃES, Maria Raquel; REDINHA, Maria Regina, “Through the Keyhole: Privacy in COVID-19 Times – A Portuguese Approach” in *Coronavirus and the Law in Europe*, 20 de agosto de 2020, disponível em <https://www.intersentiaonline.com/publication/coronavirus-and-the-law-in-europe/720?version=v-544bf2be-8004-f72f-8088-dea754a9a0da#H0> [data de consulta: 7 de outubro de 2020] e, ainda, GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado” in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XL, núm. 120, septiembre-diciembre, 2007, p. 751, disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42712003> [data de consulta: 10 de junho de 2020].

<sup>107</sup> “O direito à privacidade não se resume ao “direito à intimidade da vida privada” confundido com a intimidade do espaço familiar, da casa de morada de família”. Vide PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais: a Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional*, AAFDL, 2015, p. 773.

<sup>108</sup> Os direitos de personalidade constituem “um conjunto de direitos subjetivos que incidem sobre a própria pessoa ou sobre alguns fundamentais modos de ser, físicos ou morais, dessa personalidade, e que inerem, portanto, à pessoa humana – são direitos das pessoas que tutelam bens ou interesses da sua própria personalidade”. Vide PINTO, Paulo Mota, *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais – Estudos*, Gestlegal, 2018, p. 478. Em especial, “[o] direito à reserva da vida privada integra uma “projeção vital” do direito à inviolabilidade pessoal (...). É, essencialmente, um direito sobre informações relativas à pessoa, informações que dizem respeito à sua esfera privada, pessoal e à sua esfera de segredo”. Vide GUIMARÃES, Maria Raquel, “A Tutela da Pessoa e da sua Personalidade: Algumas Questões relativas aos Direitos à Imagem, à Reserva da Vida Privada e à Reserva da Pessoa Íntima ou Direito ao Carácter” in *A tutela geral e especial da personalidade humana*, Centro de Estudos

de tutela civil<sup>109</sup>, laboral<sup>110</sup>, penal<sup>111</sup>, mas a privacidade goza também de uma proteção constitucional através dos direitos fundamentais<sup>112</sup>, e administrativa<sup>113</sup>. Caso seja lesada a reserva da vida privada, poderá haver lugar a obrigação de indemnizar por parte do lesante por danos patrimoniais e não patrimoniais (artigos 70.º, n.º 1 e 483.º, primeira modalidade de ilicitude, do CC). O juiz pode decretar providências adequadas às circunstâncias do caso (artigo 70.º, n.º 2 do CC), como por exemplo, a apreensão de publicações ilícitas sobre a vida privada de outrem ou de outros meios de ofensa do direito à reserva.

À escala global, a privacidade das pessoas é protegida pela DUDH (artigos 6.º, 12.º e 15.º) e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 17.º).

Saliente-se que a expressão “vida privada”, por contraposição à “vida pública”, não se esgota nos factos que acontecem “entre as quatro paredes” e no “the right to be let alone” (direito a ser deixado só), abrangendo também o “direito de comunicar com os outros e de assegurar o carácter confidencial da comunicação”<sup>114</sup>. Consequentemente, este carácter social e comunitário do conceito de privacidade<sup>115</sup> obrigou a que este se desenvolvesse, de modo a adaptar-se à nova realidade tecnológica.

Assim, devido ao desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, o direito de proteção de dados pessoais evoluiu e autonomizou-se do direito à reserva da vida privada, tendo regulamentação própria, embora continue a ser protegido nos termos gerais do

---

Judiciários, 2017, p. 31, disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb\\_TutelaP2017.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_TutelaP2017.pdf) [data de consulta: 3 de outubro de 2020].

<sup>109</sup> Vide art. 80.º do CC. “ (...) the Code also introduces a special right of personality, expressly protecting the ‘intimacy of private life’, stating that the extent of the protection depends on the nature of the case and the person’s condition. This means that the limits of private life (versus public life) depend on the specific circumstances of each person, circumstances that may vary during their lifetime, constraining the circle of privacy or extending its limits. This also depends on the person’s conduct and the extent of the outside world that is allowed to enter their private sphere (subjective elements), but also on objective exterior elements that impose on every individual in a community./ Private life is one of the circles of the vital projection of personal inviolability. Private life is, therefore, a narrower concept than privacy, a personal exclusion zone of the personality that involves not only private life but every aspect of personal life.”. Vide GUIMARÃES, Maria Raquel; REDINHA, Maria Regina, “Through the Keyhole...” in *Coronavirus and the Law in Europe*, 20 de agosto de 2020, disponível em <https://www.intersentiaonline.com/publication/coronavirus-and-the-law-in-europe/720?version=v-544bf2be-8004-f72f-8088-dea754a9a0da#HQ> [data de consulta: 7 de outubro de 2020].

<sup>110</sup> Vide art. 16.º do Código do Trabalho.

<sup>111</sup> O Código Penal tem um capítulo estritamente dedicado aos crimes contra a reserva da vida privada (artigos 190.º e seguintes).

<sup>112</sup> Vide art. 26.º da CRP.

<sup>113</sup> “O significado e a importância da tutela da privacidade podem ser bem ilustrados pelo facto de ela constituir um objetivo “horizontal” de toda a ordem jurídica, isto é, de ela ser consagrada pela ordem jurídica no seu conjunto (...)”. Vide DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Direito à Informação, Proteção da Intimidade e...” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, p. 629.

<sup>114</sup> GONÇALVES, Maria Eduarda, *Direito da Informação – Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*, Almedina, 2003, p. 83.

<sup>115</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Direito à Informação, Proteção da Intimidade e...” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, p. 628.

CC. As informações pessoais começaram a ser sujeitas a tratamento informático e armazenadas em máquinas, facilitando a sua difusão e acesso, e a ser usadas em benefício de várias entidades públicas e privadas. Por este motivo, era necessário apurar se as suas intenções eram legítimas ou abusivas, o que levou a que surgisse, nomeadamente na Europa, legislação tendente à proteção dos dados pessoais, não cobrindo apenas o tratamento de dados informatizados, mas qualquer tratamento de dados<sup>116</sup>.

Atualmente, assiste-se a diversas invasões da privacidade, chegando ao ponto de, em algumas situações, se constatar a perda de privacidade. Os frequentes casos de ingerência do Estado na vida privada das pessoas conduziu ao surgimento do direito fundamental<sup>117</sup> à autodeterminação informacional, que ganhou relevo na jurisprudência constitucional da Alemanha, em 1983<sup>118</sup>. Atendendo aos riscos que poderão advir da utilização da informática, este direito atribui e garante ao indivíduo o poder “para em princípio ser ele próprio a decidir sobre a utilização e divulgação dos seus dados pessoais”<sup>119</sup>. Esta conceção reflete-se na perspetiva de Vítor Correia, que afirma que a forma mais correta de valorar a privacidade é em termos de controlo: “a possibilidade dos indivíduos terem controlo de algo sobre si mesmos”, ou seja, é o titular dos dados quem escolhe divulgá-los ou não, porque é ele quem controla e gere a sua vida privada da maneira que entender melhor<sup>120</sup>.

Face ao exposto, o direito à privacidade e o direito à proteção dos dados pessoais complementam-se, e têm um objeto que parcialmente se sobrepõe, na medida em que ambos são direitos que incidem sobre informações relativas ao seu titular.

---

<sup>116</sup> GONÇALVES, Maria Eduarda, *Direito da Informação...*, Almedina, 2003, pp. 84-85.

<sup>117</sup> O direito fundamental distingue-se do direito de personalidade, na medida em que enquanto este se destina às relações entre particulares ou com o Estado despidido do seu *ius imperii* (relações paritárias), aquele pressupõe uma relação entre o particular e o Estado (relações de poder). Adicionalmente, “(...) os direitos de personalidade são também, na sua grande maioria, direitos fundamentais (...)”. Vide PINTO, Paulo Mota, *Direitos de Personalidade...*, Gestlegal, 2018, p. 496.

<sup>118</sup> SILVA, Daniela Martins Pereira da, “O Direito à Privacidade na Era Digital: Existirá um Direito à Privacidade no Ciberespaço? Uma Análise Breve sobre a Idade Adulta do Direito à Privacidade” in *Revista do Direito e Tecnologia*, vol. 1 (2019), n.º 2, p. 223, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/bb386083a277/> [data de consulta: 16 de junho de 2020].

<sup>119</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Direito à Informação, Proteção da Intimidade...” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, p. 633. “[F]rente a una actual sociedad de la información, resulta insuficiente hoy concebir a la intimidad como un derecho garantista (estatus negativo) de defensa frente a cualquier invasión indebida de la esfera privada, sin contemplarla al mismo tiempo, como un derecho activo de control (estatus positivo) sobre el flujo de informaciones que afectan a cada sujeto”. Vide GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado” in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XL, núm. 120, septiembre-diciembre, 2007, p. 751, disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42712003> [data de consulta: 19 de junho de 2020].

<sup>120</sup> CORREIA, Victor, *Sobre a Privacidade*, Sinapsis Editores, 2016, pp. 224-225. No mesmo sentido HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel, *La Violación de la Intimidad en la Protección de Datos Personales*, Dykinson, 1999, p. 99.

Não obstante, há alguns aspetos que diferenciam o direito à privacidade do direito à proteção dos dados pessoais que se prendem, naturalmente, com o âmbito de proteção. O direito à proteção dos dados pessoais apresenta um âmbito de proteção distinto, na medida em que tutela qualquer tipo de dado pessoal, quer tenha ou não repercussões na vida privada da pessoa<sup>121</sup>, em contraste com o direito à privacidade, que protege os dados pessoais que atinjam, diretamente, a esfera privada, isto é, os dados mais “ocultos”, íntimos e sensíveis para a pessoa em causa, para além de proteger muitos outros aspetos da vida privada que não integram a noção de dados pessoais.<sup>122</sup> É pertinente esclarecer que nem todos os dados pessoais se referem à vida privada e nem esta se esgota nos dados pessoais.

Podemos confirmar, através da leitura da legislação vigente, que o direito à privacidade e o direito à proteção dos dados pessoais são distintos: no panorama nacional, o legislador constitucional optou por dedicar artigos diferentes a cada um destes direitos fundamentais<sup>123</sup>, separando-os no plano sistemático, tal como acontece, no panorama europeu, mais especificamente na CDFUE<sup>124</sup>.

A resposta do TJUE tem sido insatisfatória, visto que tende para a coincidência de âmbitos de proteção e para a consideração do direito à proteção de dados como um mera faceta do direito à privacidade<sup>125</sup>. Embora conexiados, é imperativo que as instâncias europeias evidenciem a diferença que existe entre os dois direitos mencionados, a fim de pôr um termo à discussão doutrinária sobre o tema.

---

<sup>121</sup> “(...) toda información, cualquier información personal, merece protección frente al poder informático, no lo es verdaderamente significativo la naturaleza íntima o no de los datos que se conocen o tratan, sino que sea susceptible de afectar al individuo; se pretende evitar la intromisión, la simple invasión en la vida ajena”. Vide HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel, *La Violación de la Intimidad...* Dykinson, 1999, p. 104.

<sup>122</sup> “A *privacy* (...) não adquire uma relação sinónima com o direito à proteção de dados, assumindo-se esta como uma posição jurídica complexa relacionada com qualquer tipo de informação pessoal, independentemente da sua natureza privada”. Vide PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais...*, AAFDL, 2015, p. 771. Vide também SILVA, Daniela Martins Pereira da, “O Direito à Privacidade na Era Digital...” in *Revista de Direito e Tecnologia*, vol. 2 (2019), n.º 2, p. 224, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/bb386083a277/> [data de consulta: 2 de julho de 2020]. No mesmo sentido HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel, *La Violación de la Intimidad...*, Dykinson, 1999, p. 103.

<sup>123</sup> O direito à privacidade está consagrado no artigo 26.º da CRP enquanto o direito à proteção dos dados pessoais está previsto no artigo 35.º da CRP.

<sup>124</sup> O direito à privacidade está plasmado no artigo 7.º da CDFUE enquanto o direito à proteção dos dados pessoais está no artigo 8.º da CDFUE.

<sup>125</sup> Vide exemplos de acórdãos em SILVA, Daniela Martins Pereira da, “O Direito à Privacidade na Era Digital...” in *Revista de Direito e Tecnologia*, vol. 2 (2019), n.º 2, pp. 225-226, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/bb386083a277/> [data de consulta: 20 de julho de 2020].

### 3.2. O artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa

O artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) instituiu, pela primeira vez, em 1976, na ordem jurídica nacional, uma disciplina para a proteção dos dados pessoais, tendo em vista as consequências advinentes da utilização crescente das novas tecnologias de informação e de comunicação. Este artigo já sofreu alterações ao longo do tempo, por meio de revisões constitucionais, mas a sua epígrafe original, “Utilização da Informática”, permaneceu até hoje, apesar de não traduzir o seu verdadeiro alcance, que é regulamentar o modo como se processa o tratamento<sup>126</sup> dos dados<sup>127</sup> pessoais informatizados dos cidadãos.

Para que as pessoas sintam que o seu núcleo mais íntimo está protegido, é necessário assegurar o tratamento correto e adequado dos dados pessoais e a sua conformidade com o Direito. Assim sendo, devido ao exponencial desenvolvimento da informática e dos recursos tecnológicos nas últimas décadas, o legislador constitucional teve a preocupação de criar garantias contra os comportamentos abusivos e violadores do direito à proteção dos dados pessoais informatizados<sup>128</sup>.

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 35.º, todos os cidadãos têm o direito de conhecer os dados pessoais informatizados que atinjam a sua pessoa. Este direito é considerado, por Gomes Canotilho e por Vital Moreira, um direito-base que serve de fundamento para outros direitos: o direito de acesso; o direito ao conhecimento da identidade dos responsáveis pelo tratamento; o direito de conhecer para que finalidade estão a ser utilizados os dados; o direito de exigir a retificação dos dados; o direito de atualização; o direito à eliminação dos dados. Este conjunto de direitos obedecem a determinados princípios, tais como a publicidade dos registos informáticos; a justificação social do armazenamento dos dados; a transparência na recolha e no tratamento; a especificação da finalidade; a limitação da recolha dos dados, que deve ser pautado pelo princípio da proporcionalidade; a fidelidade, isto é, assegurar a exatidão e a completude dos dados; a limitação da utilização, que exige que os dados sejam processados em função da finalidade previamente comunicada; as garantias de segurança, que são fundamentais para proteger os dados de potenciais vicissitudes que podem ocorrer; a responsabilidade, que dita a adoção de regras de cariz deontológico por parte dos responsáveis pelo tratamento; a

---

<sup>126</sup> ”A fórmula tratamento abrange não apenas a individualização, fixação e recolha de dados, mas também a sua conexão, transmissão, utilização e publicação”. Vide CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República...*, vol. I, Coimbra Editora, 2014, p. 550.

<sup>127</sup> Deve entender-se “dados” como a “representação convencional de informação, sob a forma analógica ou digital, possibilitadora do seu tratamento automático (...)”. Vide CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República ...*, vol. I, Coimbra Editora, 2014, p. 550.

<sup>128</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República ...*, vol. I, Coimbra Editora, 2014, p. 550.

política de abertura, que, na nossa opinião, vai de encontro ao princípio da transparência; o princípio da limitação do tempo, que traduz a imposição de destruição dos dados logo que a finalidade esteja cumprida<sup>129</sup>.

À luz da primeira parte do n.º 2 do artigo 35.º, cabe à lei definir o que se deve entender por dados pessoais, bem como estabelecer as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização<sup>130</sup>. De seguida, a parte final do mesmo número, introduzido pela revisão constitucional de 1997, determinou a criação de uma entidade administrativa independente que está incumbida de garantir a proteção dos dados pessoais.

Conforme o preceituado no n.º 3 do artigo 35.º, é proibido o tratamento, por qualquer suporte informático, dos chamados “dados sensíveis”, que são aqueles que se prendem com a esfera mais pessoal de cada indivíduo, ou seja, dados referentes às convicções filosóficas ou políticas, à filiação partidária ou sindical, à fé religiosa, à vida privada e à origem étnica<sup>131</sup>. Entende-se que estes dados necessitam de uma proteção mais intensa, dado que o seu tratamento pode representar um perigo acrescido para os direitos e liberdades dos cidadãos<sup>132</sup>. Contudo, o tratamento destes dados sensíveis pode ser efetuado, caso exista consentimento do titular<sup>133</sup>, autorização prevista por lei, salvaguardando o direito à não discriminação, ou processamento de dados para fins estatísticos.

De harmonia com o disposto no n.º 4 do artigo 35.º, é proibido o acesso a dados pessoais a terceiros, salvo exceções previstas na lei<sup>134</sup>. Como é sabido, um dos riscos advenientes da

---

<sup>129</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República ...*, vol. I, Coimbra Editora, 2014, pp. 551-553.

<sup>130</sup> Atualmente, o Regulamento de Proteção de Dados (RGPD) e a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LPD) definem o conceito de dados pessoais, que deve orientar, portanto, todo o trabalho empreendido ao nível doutrinal e jurisprudencial.

<sup>131</sup> Convém referir que o RGPD, diretamente aplicável no ordenamento jurídico português, dispõe de um elenco mais exaustivo de dados sensíveis (ou especiais) no artigo 9.º, n.º 1. No Acórdão do TC, n.º 355/97, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970355.html> [data de consulta: 10 de agosto de 2020], o Tribunal recorreu ao artigo 35.º da CRP, complementarmente ao artigo 26.º, para demonstrar que os dados de saúde automatizados, pela sua natureza privada, recaem no grupo dos dados sensíveis e, que, por isso, há determinadas cautelas a ter em conta aquando do seu tratamento informático. Vide CASTRO, Catarina Sarmiento e, “40 anos de “Utilização da Informática – o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 3, n.º 3, dezembro de 2016, p. 63, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n3/v3n3a04.pdf> [data de consulta: 12 de agosto de 2020].

<sup>132</sup> CASTRO, Catarina Sarmiento e, “40 anos de “Utilização da Informática...”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 3, n.º 3, dezembro de 2016, p. 55, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n3/v3n3a04.pdf> [data de consulta: 12 de agosto de 2020].

<sup>133</sup> Vide artigo 7.º e considerando 32 do RGPD.

<sup>134</sup> No Acórdão do TC, n.º 213/2008, disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/2327147/details/maximized> [data de consulta: 12 de agosto de 2020], o Tribunal “decidiu não existir violação do artigo 35.º, n.º 4, pela norma que previa a admissão e valoração de provas documentais relativas a dados pessoais do arguido respeitantes à sua vida privada, retirados de uma base informatizada sem o respetivo consentimento”. Vide CASTRO, Catarina Sarmiento e, “40 anos de “Utilização da Informática...”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 3, n.º 3, dezembro de

informática é a possibilidade de os nossos dados pessoais “caírem nas mãos erradas” e, por consequência, serem utilizados para fins nefastos, daí que seja essencial existir uma norma neste sentido. Todavia, há exceções legais à proibição referida, designadamente “a defesa de existência do Estado, combate à criminalidade, protecção dos direitos fundamentais de outrem (...)”<sup>135</sup>.

Em conformidade com o disposto no n.º 7 do artigo 35.º, a protecção concedida estende-se a todos os dados pessoais, independentemente do suporte, informático ou manual, onde se encontrem.

O direito à protecção dos dados pessoais é um direito fundamental, de natureza universal, de que gozam todos os cidadãos portugueses e estrangeiros. Além disso, é aplicável e vincula diretamente as entidades públicas e as entidades privadas (artigo 18.º, n.º 1 da CRP). É de referir que os direitos consagrados no artigo 35.º da CRP constituem, no seu todo, o direito fundamental à autodeterminação informativa (ou informacional)<sup>136</sup>, sobre o qual já fizemos menção anteriormente.

### 3.3. O regime de protecção dos dados pessoais

#### 3.3.1. Regulamento Geral de Protecção de Dados

Os dados pessoais são cada vez mais valiosos para a economia e para as pessoas, pelo que a União Europeia entendeu que era fundamental regulamentar a transmissão e tratamento de dados pessoais ao nível europeu. As preocupações com a protecção de dados começaram após a Segunda Guerra Mundial que revelou repetidas violações aos direitos humanos. Com efeito, foi criado o Conselho da Europa, com o propósito de relembrar os velhos valores democráticos, que há muito pareciam perdidos. Em 1953, entrou em vigor a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cujo artigo 8.º incide sobre o direito ao respeito pela vida privada e familiar. Em

---

2016, p. 63, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n3/v3n3a04.pdf> [data de consulta: 12 de agosto de 2020].

<sup>135</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República...*, vol. I, Coimbra Editora, 2014, p. 555.

<sup>136</sup> “No artigo 35.º da Constituição (...) reconhece-se um “direito geral à autodeterminação”, isto é, garante-se e salvaguarda-se um conjunto de direitos fundamentais em matéria de defesa dos cidadãos face ao tratamento informático de dados de natureza essencialmente pessoal”. Vide QUEIROZ, Cristina, “A Protecção Constitucional da Recolha e Tratamento de Dados Pessoais Automatizados” in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles – 90 anos*, Almedina, 2007, pp. 291-292. O Acórdão do STJ, Processo 679/05.7TAEVR.E2.S1, de 16-10-2014, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [data de consulta: 21 de agosto de 2020], faz referência a doutrina de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, que, por sua vez, entendem que este princípio protege “uma amplitude de direitos fundamentais para lá do direito à privacidade”. Ainda acrescentam que o princípio em causa “dá a cada pessoa o direito de controlar a informação disponível a seu respeito, impedindo-se que a pessoa se transforme em “simples objeto de informação””.

1959, foi criado o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a fim de tratar das queixas apresentadas em matéria de direitos humanos e, assim exercer algum controlo sobre os vários Estados-Membros<sup>137</sup>. Em 2000, foi publicada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que determina no seu artigo 8.º o direito à proteção de dados pessoais, o que provocou uma mudança na forma como o TJUE decidia os casos que implicavam dados pessoais. Analisando o artigo, podemos constatar que os dados pessoais dizem respeito ao próprio indivíduo e que o seu tratamento deve ser pautado pelos princípios da lealdade e da finalidade<sup>138</sup>.

O Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, mais conhecido por RGPD<sup>139</sup>, revogou a Diretiva 95/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados<sup>140</sup>, sendo diretamente aplicável em todos os Estados-Membros<sup>141</sup>. Algumas razões que podem ter justificado esta substituição são, nomeadamente o crescimento do Mercado Único Digital, a forte ligação entre as economias dos vários Estados-Membros, o objetivo de ganhar a confiança dos cidadãos europeus, a evolução das novas tecnologias de informação e de comunicação<sup>142</sup> que facilitaram a livre circulação de dados a nível mundial e a necessidade de tomar medidas de segurança mais apertadas no que toca a essa circulação<sup>143</sup>.

---

<sup>137</sup> SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados – O que é? A quem se aplica? Como implementar?*, FCA, 2018, p. 3.

<sup>138</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa [et al], *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Almedina, 2018, pp. 11-12.

<sup>139</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> [data de consulta: 27 de agosto de 2020].

<sup>140</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A31995L0046> [data de consulta: 27 de agosto de 2020].

<sup>141</sup> No que se refere ao âmbito de aplicação territorial, vide artigo 3.º do RGPD. “The GDPR applies to companies based in the EU, companies that sell to consumers in the EU, and companies that collect data from individuals residing in the EU”. Vide ERICKSON, Abigayle, “Comparative Analysis of the EU’s GDPR and Brazil’s LGPD: Enforcement Challenges with the LGPD” in *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 44, 2019, p. 859, disponível em <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1941&context=bjil> [data de consulta: 28 de agosto de 2020].

<sup>142</sup> “Although in 1995 the Data Protection Directive set an unprecedented foundation for personal data protection, in 2012, the European Union proposed a reform of data protection rules because protection has not remained current through the immense technological advances that have taken place since (...). Now, the new proposed General Data Protection Regulation (GDPR), if successful, will “make Europe fit for the digital age””. Vide SAFARI, Beata A., “Intangible Privacy Rights: How Europe’s GDPR Will Set A New Global Standard For Personal Data Protection” in *Seton Hall Law Review*, vol. 47, 2017, p. 811, disponível em <https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1600&context=shlr> [data de consulta: 29 de agosto de 2020].

<sup>143</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa [et al], *Comentário ao Regulamento...*, Almedina, 2018, pp. 10-11. Frans Timmermans, Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, declarou: “A União Europeia esforça-se por se

Pensamos que a construção e elaboração do RGPD teve em vista a harmonização e o desenvolvimento do Direito Europeu da Proteção dos Dados Pessoais<sup>144</sup>, anteriormente regulado pela Diretiva 95/46/CE, que se tornou insuficiente e obsoleta dadas as circunstâncias atuais: um mundo cada vez mais globalizado e tecnológico<sup>145</sup>. Por outras palavras, tornou-se necessário criar mais regras e mais garantias no acesso e circulação de dados pessoais, protegendo, assim, a privacidade dos cidadãos<sup>146</sup> na era digital. Adicionalmente, a Diretiva 95/46/CE era mais flexível, devido à sua própria natureza<sup>147</sup>, o que permitia que os Estados-Membros tivessem alguma margem de manobra no que tocava às fiscalizações e aos sancionamentos a respeito do tratamento de dados pessoais. Aliás, esta situação levou a que certas empresas procurassem países com um regime de proteção de dados mais favorável. Por isso, era urgente uniformizar as regras de tratamento de dados pessoais ao nível europeu, a fim de assegurar a igualdade entre os cidadãos, o livre fluxo de dados no âmbito europeu e a eliminação de entraves a essa circulação no mercado europeu<sup>148</sup>.

---

manter na vanguarda da proteção dos direitos pessoais na transformação digital, aproveitando simultaneamente as muitas oportunidades que esta oferece para a criação de emprego e inovação. Os dados estão a tornar-se um elemento inestimável para uma economia digital em expansão e estão a desempenhar um papel cada vez mais vital no desenvolvimento de sistemas inovadores e de aprendizagem automática. Para nós, é essencial moldarmos o quadro mundial para o desenvolvimento da revolução tecnológica e para a sua correta utilização no pleno respeito dos direitos individuais”. Disponível em [https://ec.europa.eu/newsroom/representations/newsletter-specific-archive-issue.cfm?archtype=specific&newsletter\\_service\\_id=410&newsletter\\_issue\\_id=16628&page=80&fullDate=Wed%2024%20Jul%202019&lang=pt](https://ec.europa.eu/newsroom/representations/newsletter-specific-archive-issue.cfm?archtype=specific&newsletter_service_id=410&newsletter_issue_id=16628&page=80&fullDate=Wed%2024%20Jul%202019&lang=pt) [data de consulta: 29 de agosto de 2020].

<sup>144</sup> É de salientar o considerando 1 do RGPD que nos diz o seguinte: “A proteção das pessoas singulares relativamente ao tratamento de dados pessoais é um direito fundamental (...). No entanto, o considerando 4 alerta-nos para que “[o] tratamento dos dados pessoais deverá ser concebido para servir as pessoas. O direito à proteção de dados pessoais não é absoluto; deve ser considerado em relação à sua função na sociedade e ser equilibrado com outros direitos fundamentais, em conformidade com o princípio da proporcionalidade (...)”.

<sup>145</sup> “The online world has rapidly expanded, and internet companies have miserably failed at implementing safeguards when it comes to data collection and protection. The failure of industry self-regulation led the European Union to impose law in a way that demands a serious response: severe fines for noncompliance”. Vide JAVANSHIR, Leila, “Foreword – The GDPR: It Came, We Saw, but Did It Conquer?” in *Seattle University Law Review*, 2019, p. 1019, disponível em <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2598&context=sulr> [data de consulta: 29 de agosto de 2020].

<sup>146</sup> “The essential purpose of the GDPR is to empower consumers by providing them with a better understanding of who collects their data and for what reason. Building on this, the Regulation allows for consumers to opt out of being the subject of data collection”. Vide JAVANSHIR, Leila, “Foreword – The GDPR...”, in *Seattle University Law Review*, 2019, p. 1019, disponível em <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2598&context=sulr> [data de consulta: 29 de agosto de 2020].

<sup>147</sup> A Diretiva necessita de transposição para a ordem jurídica nacional, enquanto o Regulamento tem efeito imediato, aplicando-se diretamente em todos os Estados-Membros, sem necessidade de transposição.

<sup>148</sup> Vide entrevista a Filipa Urbano Calvão in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.imprensa.pt/oa-11/entrevista-filipa-galvao> [data de consulta: 31 de agosto de 2020].

Filipa Calvão, atual Presidente da CNPD, defende que o RGPD é um instrumento necessário para a uniformização do regime de proteção de dados em toda a União Europeia e a promoção da circulação de dados pessoais no espaço europeu, pois, na vigência da Diretiva 95/46/CE, o que sucedeu foi que cada Estado-Membro escolheu os meios para atingir as finalidades da diretiva, tendo isto resultado em diferentes regras consoante o ordenamento jurídico em causa<sup>149</sup>. Ao invés, Alexandre Sousa Pinheiro propugna que o RGPD não pode ser considerado como “um texto paradigmaticamente unificador da matéria da proteção de dados no domínio da União Europeia (...)”, dado que obriga cada Estado-Membro a adotar legislação, não só de concretização mas também de desenvolvimento de alguns aspetos particulares, o que pode contribuir para um cenário europeu heterogéneo para efeitos de regulação da proteção dos dados pessoais<sup>150</sup>. Na nossa opinião, entendemos que o objetivo do RGPD é unificar os regimes nacionais dos Estados-Membros<sup>151</sup>, mas haverá sempre diversas formas de interpretação do regulamento europeu<sup>152</sup>.

No dia 25 de maio de 2018, o RGPD tornou-se obrigatório e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros da União Europeia<sup>153</sup>, tendo instituído uma nova disciplina de proteção dos dados pessoais. Internacionalmente, o RGPD tornou-se um conhecido documento europeu em matéria de proteção de dados pessoais, colocando muitos desafios à União Europeia e ao resto do mundo. Em primeiro lugar, o RGPD, ao impor regras e medidas atualizadas e mais

---

<sup>149</sup> “(...) a opção não foi por uma diretiva, porque a experiência passada revelou falta de harmonização na transposição da mesma nos diferentes Estados-membros da União, com a consequência prática de entraves à circulação de dados pessoais no território da União. Com o objetivo principal de garantir uma efetiva aplicação uniforme das normas, aprovou-se um Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) (...)”. Vide CALVÃO, Filipa Urbano, *Direito da Proteção de Dados Pessoais – Relatório sobre o programa, os conteúdos, e os métodos de ensino da disciplina*, Universidade Católica Portuguesa – Porto, 2018, p. 22. Vide ainda CALVÃO Filipa, “O RGPD e o papel da Comissão Nacional de Proteção de Dados” in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 4, janeiro-abril '19, AAFDL Editora, p. 68.

<sup>150</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa [et al], *Comentário ao Regulamento...*, Almedina, 2018, pp. 21-22.

<sup>151</sup> “(...) com o novo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, não existem diferenças significativas entre os Estados-membros quanto à regulação dos tratamentos de dados pessoais”. Vide CALVÃO, Filipa Urbano, *Direito da Proteção de Dados Pessoais...*, Universidade Católica Portuguesa – Porto, 2018, p. 36. “Com a opção pelo instrumento normativo do regulamento buscou-se a unificação do Direito aplicável a todos os Estados-Membros”. Vide CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito da Proteção de Dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Almedina, 2020, p. 40.

<sup>152</sup> “At the European level, the GDPR is designed to lead to large scale (but not total) harmonization of data protection law across the EU. It is thus importante to view it through the lens of EU law, rather than that of a particular national legal system”. Vide KUNER, Christopher [et al], “The GDPR as a chance to break down borders” in *International Data Privacy Law*, vol. 7, no. 4, 2017, p. 231, disponível em <https://watermark.silverchair.com/> [data de consulta: 31 de agosto de 2020].

<sup>153</sup> Tem efeitos imediatos nas ordens jurídicas nacionais, não sendo necessária qualquer medida de transposição (artigo 288.º TFUE). Vide CORDEIRO, A. Barreto Menezes, “A Interpretação dos Regulamentos Europeus e das correspondentes Leis de Execução: o Caso Paradigmático do RGPD e da Lei N.º 58/2019” in *Revista de Direito e Tecnologia*, vol. 1, (2019), n.º 2, p. 178, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/fe04d9de6b48/> [data de consulta: 31 de agosto de 2020].

garantísticas do direito de proteção de dados pessoais, causou impacto em organizações não europeias. Em segundo lugar, iniciou debates e discussões por todo o mundo, o que demonstra a importância deste tema nos dias de hoje. Em terceiro lugar, influenciou as legislações de diversos países<sup>154</sup>, que se encontravam mais “atrasados” no tratamento desta matéria. Em quarto lugar, afetou os tratamentos de dados realizados pelas empresas<sup>155</sup>. Em quinto lugar, poderá possibilitar a construção e desenvolvimento, numa ótica global, de um sistema que assegure, efetivamente, a proteção dos dados pessoais. Por fim, poderá contribuir para a adoção de legislação acerca desta questão por parte de países terceiros. Tudo o que enunciámos constituem consequências positivas advenientes da publicação do RGPD, que ultrapassou fronteiras e afetou a forma como se encara o direito de proteção dos dados pessoais<sup>156</sup>. Portanto, entendemos que uma abordagem global do regulamento europeu iria permitir uma melhor aplicação do direito e beneficiar os cidadãos internacionais.

O conceito de dado pessoal no RGPD merece algum destaque. De harmonia com o artigo 4.º, n.º 1, os dados pessoais são toda a “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um 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”. De acordo com Nuno Saldanha, é dado pessoal aquela informação que preencher um dos seguintes requisitos: ou identifica o titular ou permite descobrir, com alguma facilidade, quem é o

---

<sup>154</sup> Por exemplo, “[s]hortly after the GDPR took effect, California followed the European union’s lead with the California Consumer Privacy Act (CCPA)”. Vide JAVANSHIR, Leila, “Foreword – The GDPR...”, in *Seattle University Law Review*, 2019, p. 1020, disponível em <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2598&context=sulr> [data de consulta: 1 de setembro de 2020]. Outro exemplo: “[i]n August 2018, Brazil’s President Michel Temer signed the country’s comprehensive data privacy regulation, *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais* (LGPD), into law”. Aliás, “Brazil’s LGPD is very similar to the EU’s GDPR”. Ademais, “(...) on December 28, 2018, President Temer signed an executive order to create the *Autoridade Nacional de proteção de Dados* (ANPD)”. Vide ERICKSON, Abigail, “Comparative Analysis of...” in *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 44, 2019, pp. 859-862, disponível em <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1941&context=bjil> [data de consulta: 1 de setembro de 2020].

<sup>155</sup> “Through its harsh fines and far reach, the GDPR has compelled companies outside of the European Union to change the way in which they handle personal data by overhauling internal and external policies and procedures”. Vide JAVANSHIR, Leila, “Foreword – The GDPR...”, in *Seattle University Law Review*, 2019, p. 1021, disponível em <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2598&context=sulr> [data de consulta: 1 de setembro de 2020].

<sup>156</sup> KUNER, Christopher [et al], “The GDPR as a chance to...” in *International Data Privacy Law*, vol. 7, no. 4, 2017 pp. 231-232, disponível em <https://watermark.silverchair.com/> [data de consulta: 4 de setembro de 2020].

titular<sup>157</sup>. Note-se que o conceito de dados pessoais, consagrado no RGPD, abarca os dados de localização e os identificadores por via eletrónica, o que é uma novidade em relação à Diretiva 95/46/CE<sup>158</sup>.

Dentro do conceito de dados pessoais, existe uma categoria autonomizada designada “dados especiais”, mais abrangente do que aquela que consta na Diretiva 95/46/CE (“categorias específicas de dados”). Conforme o preceituado no artigo 9.º, n.º 1 do RGPD, “[é] proibido o tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar uma pessoa de forma inequívoca<sup>159</sup>, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual de uma pessoa”. Estes dados são considerados particularmente sensíveis pelas pessoas, envolvendo um elevado risco para a sua privacidade, o que justifica, portanto, a regra da proibição de tratamento<sup>160</sup>.

No artigo 17.º do RGPD, no entender de António Barreto Menezes Cordeiro, consagram-se dois direitos diferentes: no n.º 1 um direito ao apagamento *stricto sensu* e no n.º 2 um direito *sui generis* ao esquecimento, que, juntos, configuram o direito ao apagamento *lato sensu*. O direito ao apagamento traduz-se na hipótese de o titular dos dados requerer ao responsável pelo tratamento o apagamento dos seus dados pessoais, tendo este a obrigação de os apagar, caso se preencha um dos motivos explanados nas alíneas do artigo mencionado<sup>161</sup>. O direito ao esquecimento surge em consequência da constatação de que o apagamento dos dados pessoais pelo responsável do tratamento não é suficiente, dada a complexidade da

---

<sup>157</sup> SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados...*, FCA, 2018, p. 31.

<sup>158</sup> PINHEIRO, Alexandre, “Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.impresa.pt/oa-11/destaque-opiniao-asp> [data de consulta: 5 de setembro de 2020].

<sup>159</sup> “A significant change from the Directive is that personal data now includes genetic and biometric data”. Vide SAFARI, Beata A., “Intangible Privacy Rights: How Europe’s GDPR Will Set A New Global Standard For Personal Data Protection” in *Seton Hall Law Review*, vol. 47, 2017, p. 826, disponível em <https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1600&context=shlr> [data de consulta: 7 de setembro de 2020].

<sup>160</sup> SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados...*, FCA, 2018, p. 35. Relativamente ao tratamento de dados pessoais relacionados com condenações penais e infrações (art. 10.º), vide Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 24 de outubro de 2019, Processo C-136/17, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218106&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1485787> [data de consulta: 7 de setembro de 2020].

<sup>161</sup> “The notice provisions of the GDPR allow the right of erasure to be described as a right to *request* deletion of personal information. It may be prudent for the privacy statement to go into detail regarding the applicability of the right”. Vide HINTZE, Mike, “Privacy Statements Under the GDPR” in *Seattle University Law Review*, vol. 42: 1129, pp. 1141-1142, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3390017](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3390017). Vide ainda o Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 24 de setembro de 2019, Processo C-507/17, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218105&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1485787> [data de consulta: 7 de setembro de 2020].

Internet. Saliente-se que o direito ao apagamento já se encontrava positivado, em termos muito gerais, no artigo 12.º, alínea b) da Diretiva n.º 95/46/CE<sup>162</sup>, mas o RGPD procedeu à consagração legal do direito ao esquecimento<sup>163</sup>.

Importa sublinhar o princípio orientador do tratamento<sup>164</sup> de dados pessoais, do ponto de vista de Alexandre Pinheiro: o princípio da finalidade, constante do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RGPD. Este princípio “traduz a dimensão principal da proteção de dados pessoais, particularmente dos tratamentos realizados e dos limites estabelecidos às condições de legitimidade (...)”<sup>165</sup>. Efetivamente, o tratamento de dados pessoais deve ser norteado por finalidades específicas e determinadas, que devem ser comunicadas ao titular dos dados aquando do consentimento<sup>166</sup>, ou seja, antes do início do tratamento dos dados, em obediência a determinadas condições<sup>167</sup>. O princípio da finalidade desempenha várias funções essenciais: o tratamento de dados pessoais só se justifica se existir uma necessidade efetiva resultante de uma situação existente; a recolha de dados para o tratamento apenas deve recair sobre os elementos considerados imprescindíveis para a prossecução das finalidades previamente determinadas; é visto como “um forte elemento fiscalizador da legitimidade do tratamento”<sup>168</sup>.

Um novo direito foi acrescentado no RGPD: o direito à portabilidade dos dados<sup>169</sup>, que consiste na possibilidade de transferência, da parte do titular, dos dados pessoais de um

---

<sup>162</sup> “Prior to the enactment of GDPR, the Court of Justice for the European Union (CJEU) decided a case in 2014 in which it found a right to be forgotten within the Data protection Directive. In *Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)* (...), the CJEU found that a EU citizen possessed a right to be forgotten under the Data protection Directive”. Vide ENSOR, Kieran, “Dr. Strangeblock or: How I Learned to Stop Worrying and Love the GDPR” in *Law School Student Scholarship*, 2019, p. 10, disponível em [https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2007&context=student\\_scholarship](https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2007&context=student_scholarship) [data de consulta: 7 de setembro de 2020].

<sup>163</sup> CORDEIRO, António Menezes Cordeiro, *Direito à Proteção de Dados...*, Almedina, 2020, pp. 274-284.

<sup>164</sup> Vide artigo 4.º, n.º 2 do RGPD.

<sup>165</sup> PINHEIRO, Alexandre, “Regulamento Geral...” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.imprensa.pt/oa-11/destaque-opinio-asp> [data de consulta: 8 de setembro de 2020]

<sup>166</sup> “O consentimento apresenta-se, á luz do artigo 6.º/1, a), como a principal causa de legitimidade e de licitude do tratamento de dados pessoais”. Vide CORDEIRO, António Barreto Menezes, “O Consentimento do Titular dos Dados no RGPD”, p. 1, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/e772e2d8f7b4/> [data de consulta: 8 de setembro de 2020]. Vide ainda o Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 1 de outubro de 2019, Processo C-673/17, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218462&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1485787> [data de consulta: 8 de setembro de 2020].

<sup>167</sup> Vide art. 7.º do RGPD. Vide também SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral...*, FCA, 2018, p. 46.

<sup>168</sup> PINHEIRO, Alexandre, “Regulamento Geral...” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.imprensa.pt/oa-11/destaque-opinio-asp> [data de consulta: 9 de setembro de 2020].

<sup>169</sup> “(...) the right to data portability only applies under certain circumstances, so it may be prudent to describe the limited applicability of the right in privacy statement, or at least convey that it is not an absolute right”. Vide HINTZE, Mike, “Privacy Statements...” in *Seattle University Law Review*, Vol. 42: 1129, p. 1142, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3390017](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3390017) [data de consulta: 9 de setembro de 2020].

responsável pelo tratamento para outro, verificando-se certos pressupostos (artigo 20.º). Este direito oferece um maior controlo da pessoa sobre os seus dados pessoais, permitindo-lhe escolher quem realiza o tratamento dos seus dados<sup>170</sup>.

O RGPD inovou<sup>171</sup> ao dar prevalência ao modelo de supervisão sucessiva em detrimento do controlo administrativo prévio e ao eliminar o dever de notificação por parte dos responsáveis. Não há, portanto, uma intervenção da autoridade nacional *ex ante* mas sim *a posteriori*. Isto significa que cada entidade é responsável por proceder ao tratamento dos dados pessoais. Assim sendo, a autoridade pública de controlo limita-se a fiscalizar este processo, tendo o responsável pelo tratamento a obrigação principal de garantir que as normas legais estão a ser respeitadas, além de ter outras obrigações complementares, que constituem uma novidade introduzida pelo novo regulamento<sup>172</sup>.

Outra grande novidade inserida pelo RGPD é a figura do Encarregado de Proteção de Dados, prevista nos artigos 37.º e seguintes. O Encarregado de Proteção de Dados é designado responsável pelo tratamento ou subcontratante pelos seus conhecimentos especializados no “domínio do direito e das práticas de proteção de dados”. O papel desta figura é assegurar que o tratamento de dados não conflitua com os direitos dos titulares desses dados. É uma figura importante dotada de independência, que serve como canal entre a empresa/organização e outras entidades com as quais necessita de estabelecer contacto<sup>173</sup>.

Nos termos do disposto no artigo 82.º, n.º 1 do RGPD, qualquer pessoa que tenha sofrido danos materiais ou imateriais devido a uma violação do presente regulamento tem direito a receber uma indemnização do responsável pelo tratamento ou do subcontratante pelos danos sofridos<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados...*, FCA, 2018, pp. 60-61.

<sup>171</sup> A Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, que transpôs a Diretiva 95/46/CE “optou por um sistema de controlo prévio, que assentava no dever de notificação prévia do tratamento à autoridade administrativa competente – Comissão Nacional de Proteção de Dados -, e quando aquele incidisse sobre dados sensíveis dependia da autorização prévia que verificava a conformidade do tratamento com a lei e o respeito pelos direitos dos titulares dos dados. Este controlo prévio atenuava a pertinência de uma ação fiscalizadora (...)”. Vide CALVÃO Filipa, “O RGPD e o papel da...” in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 4, janeiro-abril '19, AAFDL Editora, p. 68.

<sup>172</sup> “(...) existência de um registo interno no tratamento de dados (...); realizar estudos para analisar o impacto do tratamento de dados na esfera jurídica dos titulares de dados em casos de informações que envolvam um elevado risco para a privacidade, liberdade, igualdade e identidade dos titulares desses dados; a obrigatoriedade do encarregado de proteção de dados, que está previsto para organismos públicos e para entidades privadas nalguns casos que trazem maior risco e justificam um maior acompanhamento, e finalmente a obrigação de notificação quando há violações de dados pessoais (...)”. Vide Entrevista a Filipa Calvão in *Boletim da Ordem dos Advogados n.º 11, maio de 2018*, disponível em <http://historico-ordemadvogados.imprensa.pt/oa-11/entrevista-filipa-galvao> [data de consulta: 10 de setembro de 2020].

<sup>173</sup> SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados...*, FCA, 2018, pp. 113-114.

<sup>174</sup> Para mais desenvolvimentos, vide CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito à Proteção de Dados...*, Almedina, 2020, pp. 381-396.

Analisando o quadro sancionatório, e recorrendo ao considerando 143 do RGPD, constatamos que a violação das regras do regulamento acarreta sanções pesadas, incluindo coimas, além de medidas impostas pelas autoridades de controlo. As sanções serão determinadas no caso concreto, verificados diversos fatores: gravidade, duração, caráter doloso da infração, entre outros. Logo, é necessário proceder a uma ponderação no momento de aplicar uma sanção a um determinado país por violação do regulamento e o seu respetivo montante (artigo 83.º do RGPD)<sup>175</sup>.

### 3.3.2. Lei de Proteção de Dados Pessoais

A proposta da Comissão Europeia data de 2012 e o RGPD entrou em vigor em 2016, sendo aplicável em todos os Estados-Membros a partir de 25 de maio de 2018; porém Portugal só “acordou” para esta realidade em janeiro de 2018. Apontam-se críticas ao atraso do Estado Português em definir uma disciplina de execução do RGPD, em larga medida por não ter dado tempo às empresas e entidades públicas de se prepararem devidamente para a implantação de um novo regime de proteção de dados<sup>176</sup>.

A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, é a lei que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados<sup>177</sup>. Esta lei revoga a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (antiga LPD), que transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva 95/46/CE, já referida previamente. Considerando que existem dois diplomas sobre a proteção de dados pessoais, um regulamento europeu e uma lei de execução nacional, é imperativa a sua coordenação, o que

---

<sup>175</sup> PINHEIRO, Alexandre, “Regulamento...” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.impresa.pt/oa-11/destaque-opiniao-asp> [data de consulta: 11 de setembro de 2020].

<sup>176</sup> REIS, Daniel, “Cinco Meses de RGPD: um primeiro balanço em 9 pontos”, disponível em <https://observador.pt/opiniao/cinco-meses-de-rgpd-um-primeiro-balanco-em-9-pontos/> [data de consulta: 11 de setembro de 2020].

<sup>177</sup> Há quem critique a designação dada a esta lei, porque “[o] Regulamento é diretamente aplicável nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, não carecendo de qualquer transposição ou diploma legal para lhe garantir a executoriedade, que tem, plenamente, desde o dia 25 de maio de 2018!”. Vide AFONSO, Ângela, “A nova lei de proteção de dados pessoais: esperávamos mais. Era exigível mais”, disponível em <https://observador.pt/opiniao/a-nova-lei-de-proteccao-de-dados-pessoais-esperavamos-mais-era-exigivel-mais/> [data de consulta: 11 de setembro de 2020]. No entanto, há quem advirta para a existência de cláusulas de abertura no RGPD que carecem de ser preenchidas pelos Estados-Membros. Vide CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito da Proteção de Dados...*, Almedina, 2020, pp. 41-43.

pode revelar-se difícil do ponto de vista prático. Por conseguinte, estará nas mãos dos juízes a complexa tarefa de aplicar o direito ao caso concreto, conciliando os dois regimes<sup>178</sup>.

A nova lei introduziu novidades, por isso faremos menção àquelas que terão, indubitavelmente, mais impacto. Em primeiro lugar, a lei determina que a autoridade de controlo nacional competente no âmbito da proteção dos dados pessoais é a CNPD (art. 3.º). Em segundo lugar, são atribuídas mais funções, além das que constam no RGPD, ao Encarregado de Proteção de Dados (art. 11.º). Ainda acerca desta figura, há entidades públicas e privadas que são obrigadas a nomear um (artigos 12.º e 13.º). Em terceiro lugar, relativamente ao tratamento de dados pessoais de menores, Portugal optou por baixar a idade do consentimento relativamente ao regime-padrão do RGPD para 13 anos de idade (art. 16.º)<sup>179</sup>. Em quarto lugar, os dados pessoais de pessoas falecidas são protegidos, caso integrem categorias especiais ou se reportarem à intimidade da vida privada, à imagem ou derivados de comunicações (art. 17.º). Em quinto lugar, inserem-se limitações no que toca à videovigilância (art. 19.º). Em sexto lugar, sublinhe-se que a lei faz referência à LADA, prevendo que é esta a lei aplicável face a documentos administrativos que contenham dados pessoais (art. 26.º). Em sétimo lugar, as relações laborais também são contempladas, na medida em que são acautelados condicionalismos específicos quanto ao tratamento dos dados pessoais dos trabalhadores por parte do empregador (art. 28.º). Em oitavo lugar, o tratamento de dados de saúde e genéticos rege-se pelo princípio da necessidade de conhecer a informação (art. 29.º). Em nono lugar, a responsabilidade civil estende-se a violações da legislação nacional em matéria de proteção de dados pessoais (art. 33.º, n.º 1) e à responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas públicas é aplicável o regime previsto na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (art. 33.º, n.º 3). Em décimo lugar, em relação à tutela jurisdicional, os tribunais competentes para decidir das ações propostas contra a CNPD são os tribunais administrativos (art. 34.º). Finalmente, no que diz respeito ao regime contraordenacional, há mais do que uma inovação, designadamente o legislador acrescentou mais contraordenações àquelas presentes no RGPD; as contraordenações

---

<sup>178</sup> “Segundo a jurisprudência constante do TJUE, exposta de forma inequívoca no incontornável acórdão *Simmenthal*, caso o intérprete-aplicador seja confrontado com uma incompatibilidade entre o RGPD e a LE deve aplicar o primeiro em prejuízo do segundo”. Vide CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito da Proteção de Dados...*, Almedina, 2020, p. 50. Vide também CORDEIRO, A. Barreto Menezes, “A Interpretação dos Regulamentos Europeus e...”, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/fe04d9de6b48/> in *Revista do Direito e Tecnologia*, vol. 1 (2019), n.º 2, p. 196 [data de consulta: 13 de setembro de 2020].

<sup>179</sup> “(...) para efeitos de aplicação do RGPD, entende-se por criança todo o menor de 18 anos./Nem todos os menores são abrangidos pelo artigo 8.º: somente os que tiverem menos de 13 anos – artigo 16.º/1 da LE”. /O artigo 8.º/1 estabelece uma idade subsidiária – os 16 anos – mas atribui poderes legislativos aos Estados-Membros para positivarem, internamente, uma idade inferior, limitada, por baixo, aos 13 anos”. Vide CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito da Proteção de Dados...*, Almedina, 2020, p. 194.

são classificadas em graves ou muito graves; os limites mínimos e máximos das coimas variam consoante o tipo de infrator (artigos 37.º e 38.º); estipula-se que, exceto em caso de dolo, a instauração do processo de contraordenação depende de prévia advertência da CNPD ao infrator (art. 39.º, n.º 3); e prevê-se a possibilidade de dispensa de coima às entidades públicas, mediante pedido fundamentado junto da CNPD (art. 44.º, n.º 2)<sup>180</sup>.

Todavia, esta lei sofre de algumas fragilidades... Não colmata lacunas do RGPD, tais como “a articulação com atividades como a jornalística, a seguradora ou aquelas sujeitas a um regime de segredo profissional, bem como fica por concretizar o quadro sancionatório brutal do RGPD (...)”<sup>181</sup>. Também não nos é explicado como se coadunam “a liberdade de expressão, informação e imprensa com os direitos dos titulares e obrigações dos responsáveis e subcontratantes”<sup>182</sup>. Não encontramos resposta para a pergunta de como a CNPD deve proceder quando se trate da fiscalização de atividades que beneficiam de sigilo profissional. Além disso, um tema que gerou controvérsia entre os especialistas foi o consentimento de menores, na medida em que os 13 anos parece ser uma idade um pouco prematura para um menor consentir que os seus dados pessoais sejam utilizados para efeitos de oferta direta de serviços da sociedade de informação.

De referir que a CNPD deliberou desaplicar artigos da lei em análise, “por estas contradizerem manifestamente o estatuído no regulamento europeu de proteção de dados, o que viola o princípio do primado da União, bem como prejudica seriamente o funcionamento do mecanismo de coerência que tem como objetivo uma aplicação uniforme das regras de proteção de dados em todo o espaço da União Europeia”<sup>183</sup>. Esta entidade administrativa informa assim que desaplicará as normas nacionais violadoras do RGPD em casos futuros.

### 3.3.3. Código do Procedimento Administrativo

As normas respeitantes ao direito à informação administrativa “vinculam diretamente a Administração Pública na tutela de posições jurídicas dos particulares, que gozam de um

---

<sup>180</sup> Vide documentos das sociedades da Abreu Advogados e da Telles Abreu Advogados, disponíveis, respetivamente, em <https://www.abreuadvogados.com/pt/conhecimento/publicacoes/artigos/regulamento-geral-sobre-a-protecao-de-dados-rgpd/> e em [https://www.telles.pt/xms/files/Lei\\_portuguesa\\_RGPD\\_-005-.pdf](https://www.telles.pt/xms/files/Lei_portuguesa_RGPD_-005-.pdf) [data de consulta: 13 de setembro de 2020].

<sup>181</sup> AFONSO, Ângela, “A nova lei de proteção de dados pessoais...”, disponível em <https://observador.pt/opiniao/a-nova-lei-de-proteccao-de-dados-pessoais-esperavamos-mais-era-exigivel-mais/> [data de consulta: 13 de setembro de 2020].

<sup>182</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>183</sup> Deliberação da CNPD, de 23 de setembro de 2019, disponível em [https://www.cnpd.pt/home/relacoes/comunicados/desaplicacao\\_normas\\_lei\\_58\\_2019.pdf](https://www.cnpd.pt/home/relacoes/comunicados/desaplicacao_normas_lei_58_2019.pdf) [data de consulta: 13 de setembro de 2020].

direito subjetivo, numa clássica relação jurídica dicotómica ou bipolar”, mas o caso muda de figura quando estamos perante informação que contém dados pessoais. A relação jurídica administrativa transforma-se numa relação poligonal, em que não há dois mas três intervenientes: a Administração Pública, o requerente da informação e o titular dos dados pessoais, sendo que estes dois últimos têm, normalmente, interesses opostos. A dinâmica desta relação jurídica traduz-se, por um lado, na reivindicação do interessado em ver reconhecido o seu direito à informação (deferimento do pedido) e, por outro lado, na posição juridicamente tutelada do titular de dados, que pode ser sacrificada em prol de interesses públicos ou privados considerados legítimos<sup>184</sup>.

O CPA de 2015, ao contrário do anterior, prevê expressamente a proteção dos dados pessoais no artigo 18.º, entrando, por isso, no elenco dos princípios gerais da atividade administrativa<sup>185</sup>. Na primeira parte do preceito alude-se à proteção da informação pessoal e na segunda parte à vertente mais técnica.

Na perspetiva de Alexandre Pinheiro, “(...) o art.º 18.º não introduz novos elementos no regime substantivo do CPA (...)”<sup>186</sup>, mas representa um marco importante na afirmação do direito à proteção dos dados pessoais. Antes da entrada em vigor do atual CPA, quando estava em causa o tratamento de dados pessoais, aplicava-se a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (antiga LPD), que transpôs a Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995. No entanto, a antiga LPD foi revogada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (nova LPD), que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do RGPD. Assim sendo, se na informação administrativa requerida existam referências a dados pessoais, é necessário articular o CPA com a nova LPD, a fim de garantir o cumprimento da norma constitucional em questão (artigo 35.º da CRP).

### 3.4. O papel da Comissão Nacional de Proteção de Dados

A CNPD é uma entidade administrativa independente com poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da Assembleia da

---

<sup>184</sup> COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e...” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, p. 151.

<sup>185</sup> “O facto de não ter sede expressa no CPA/91 não significava que a legislação de proteção de dados fosse inaplicável no âmbito do procedimento administrativo”. Vide PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A proteção de dados...” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL Editora, 2018, p. 335.

<sup>186</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A proteção de dados...” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL Editora, 2018, p. 359.

República (artigo 4.º, n.º 1 nova LPD<sup>187</sup>). Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, esta entidade goza de independência na prossecução dos fins que lhe foram atribuídos por lei. Como manifestação dessa independência, os membros da CNPD estão sujeitos ao regime de incompatibilidades estabelecido para os titulares de altos cargos públicos (artigo 4.º, n.º 4). No artigo 6.º constam as atribuições e competências da CNPD, onde destacamos as seguintes alíneas: “a) Pronunciar-se, a título não vinculativo, sobre as medidas legislativas e regulamentares relativas à proteção de dados pessoais, bem como sobre instrumentos jurídicos em preparação, em instituições europeias ou internacionais, relativos à mesma matéria”; “b) Fiscalizar o cumprimento das disposições do RGPD e das demais disposições legais e regulamentares relativas à proteção de dados pessoais e dos direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados, e corrigir e sancionar o seu incumprimento”. Ou seja, como “guardião” do RGPD<sup>188</sup>, a CNPD tem como principal função o controlo e a fiscalização do tratamento de dados pessoais, em consonância com os direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição e na Lei. Para além de ser a autoridade nacional de controlo de dados pessoais, à luz do artigo 8.º, a CNPD também coopera com as suas congéneres de outros Estados-Membros da União Europeia.

Importa referir que a CNPD adquiriu novos poderes em resultado do RGPD. Em primeiro lugar, à luz do artigo 6.º, alínea c) em articulação com o artigo 7.º, cumpre à CNPD disponibilizar uma lista de tratamentos sujeitos à avaliação do impacto sobre a proteção de dados, nos termos do n.º 4 do artigo 35.º do RGPD, definindo igualmente critérios que permitam densificar a noção de elevado risco prevista nesse artigo (poder regulamentar). Em segundo lugar, é competência da CNPD, como decorre do disposto nos artigos 42.º e 43.º do RGPD e no artigo 6.º, alínea e) da nova LPD, cooperar com o Instituto Português de Acreditação, I. P. (IPAC, I. P.), relativamente à aplicação do disposto no artigo 14.º, bem como na definição de requisitos adicionais de acreditação, tendo em vista a salvaguarda da coerência de aplicação do RGPD<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> A CNPD dispõe de uma Lei de Organização e Funcionamento, aprovada pela Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, alterada e republicada, recentemente, pela Lei 58/2019, de 8 de agosto (nova LPD).

<sup>188</sup> Face à mudança de paradigma imposta pelo RGPD, que determinou a passagem do modelo de controlo prévio (dever de notificação prévia do tratamento dos dados à CNPD) para um modelo de controlo sucessivo (verificação *a priori*, por parte dos responsáveis pelo tratamento, se estão a ser cumpridas todas as condições legais), Filipa Calvão defende que falta à CNPD “um departamento de inspeção, bem como de um serviço relativo à garantia de direitos”. *Vide* CALVÃO, Filipa, “O RGPD e o papel da...” in *Revista de Direito Administrativo* n.º 4 (janeiro/abril’19), AAFDL Editora, p. 68.

<sup>189</sup> CALVÃO, Filipa, “O RGPD e o papel da...” in *Revista de Direito Administrativo* n.º 4 (janeiro/abril’19), AAFDL Editora, p. 69.

A parte final do n.º 1 do artigo 35.º da CRP prevê a criação de uma entidade administrativa independente que assegure a boa aplicação das disposições relativas à proteção de dados. Aquando da vigência da Lei 67/98, de 26 de outubro (antiga LPD), lançou-se a discussão de quem seria a entidade administrativa independente indicada na Constituição: seria a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD)<sup>190</sup> a única entidade competente no âmbito da proteção dos dados pessoais? O artigo 21.º da antiga LPD indicava que sim, mas a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) pronunciou-se, no Parecer n.º132/2014<sup>191</sup>, no sentido de que “(...) a CNPD não é a única entidade guardiã dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Por outras palavras, não lhe compete em exclusivo o dever de proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. É unanimemente reconhecido que o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos é um direito fundamental (embora fora do catálogo) de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias”<sup>192</sup>. Verificava-se, portanto, uma “confusão de competências” entre a CADA e a CNPD, que, conseqüentemente, dava origem a conflitos positivos de competências entre ambas. Quando estava em causa o acesso a documentos administrativos cujo conteúdo mencionasse dados pessoais, a confusão instalava-se entre, por um lado, a tutela dos dados pessoais e, por outro, o direito ao acesso à informação administrativa. A este respeito, autores como Alexandre Sousa Pinheiro e Juliana Coutinho entendiam que se impunha um “alinhamento”, por parte da CADA, com a CNPD, de modo a não violar qualquer disposição do seu regime material<sup>193</sup>.

Na disciplina atual de proteção de dados, estabelecida pela nova LPD, há uma disposição concreta que, expressamente, prevê a hipótese de os documentos administrativos compreenderem dados pessoais. Essa disposição é o artigo 26.º, que determina que o acesso a esse tipo de documentos rege-se pelo disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA). Isto é, já não resta qualquer dúvida de que é da competência da CADA apreciar queixas e pedidos de esclarecimento sobre essa matéria.

---

<sup>190</sup> “Veio a ser a Lei n.º 10/91, de 29 de abril, a criar a então designada, Comissão Nacional de Proteção de Dados Pessoais Informatizados (CNPDI), que entrou em funcionamento em 1994”. Vide CASTRO, Catarina Sarmento e, “40 anos de “Utilização da Informática...”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 3, n.º 3, dezembro de 2016, p. 55, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n3/v3n3a04.pdf> [data de consulta: 15 de setembro de 2020].

<sup>191</sup> Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2014/132.pdf> [data de consulta: 15 de setembro de 2020].

<sup>192</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A proteção de dados...” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL Editora, 2018, p. 342.

<sup>193</sup> *Idem, ibidem*, p. 361. Vide ainda COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e...” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017, pp. 154-155.

## Conclusões

A exposição deste tema teve como principal missão demonstrar a necessidade, cada vez mais urgente, de coadunar o direito à informação administrativa com o direito à proteção dos dados pessoais, em face de um mundo cada vez mais globalizado.

O princípio da transparência é um dos princípios basilares da atividade administrativa. Uma Administração Pública mais próxima de nós representa mais transparência, mais visibilidade para o “interior” e, conseqüentemente, uma maior confiança da nossa parte<sup>194</sup>.

O direito à informação administrativa constitui uma das manifestações fundamentais do princípio da transparência da Administração Pública. O direito à informação administrativa é um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias consagrado na CRP, mas compreende restrições, sendo uma delas a privacidade das pessoas. Portanto, há limites que não devem ser ultrapassados...

O direito à proteção de dados pessoais ganhou uma nova dimensão, graças às tecnologias de informação e de comunicação e à Internet. Nos dias de hoje, o ser humano está mais exposto que nunca, sendo que há quem diga que a privacidade está perdida para sempre ... Perante esta situação, a União Europeia resolveu tomar medidas, elaborando o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), que foi “executado”, embora tardiamente, em território nacional, através da Lei n.º 58/2019 de 8 de agosto (nova LPD).

Refira-se que não é permitido, sem mais, aceder a documentos que sejam classificados como nominativos, ou seja, que contenham dados pessoais das pessoas envolvidas no processo em questão. É necessário proceder a uma ponderação, recorrendo a critérios específicos. Não podemos esquecer que temos o direito de ver protegidos do “olhar do outro” certos dados que contendam com o nosso próprio ser. Aliás, o legislador entendeu que o direito à proteção dos dados pessoais é de tal modo delicado, que se deve sobrepor, em algumas hipóteses, ao direito à informação.

É certo que existe uma certa conflitualidade entre o direito à informação administrativa e o direito à proteção dos dados pessoais, mas é impossível negar que os mesmos estão intimamente ligados. Ou seja, não podemos falar de um sem abordarmos o outro, dado que há partilha de noções fundamentais.

---

<sup>194</sup> Norberto Bobbio (1909-2004) afirmou: “De facto, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem é investido de poder, mas também da proximidade espacial que exista entre governante e governado”.

## Bibliografia

- AFONSO, Ângela, “A nova lei de proteção de dados pessoais: esperávamos mais. Era exigível mais”, disponível em <https://observador.pt/opiniaio/a-nova-lei-de-proteccao-de-dados-pessoais-esperavamos-mais-era-exigivel-mais/> [data de consulta: 11 de setembro de 2020];
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2017;
- ANTUNES, Colaço, “Mito e realidade da Transparência Administrativa” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Universidade de Coimbra, 1993;
- CALVÃO Filipa, “O RGPD e o papel da Comissão Nacional de Proteção de Dados” in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 4, janeiro-abril '19, AAFDL Editora;
- CALVÃO, Filipa Urbano, *Direito da Proteção de Dados Pessoais – Relatório sobre o programa, os conteúdos, e os métodos de ensino da disciplina*, Universidade Católica Portuguesa – Porto, 2018;
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, 2010;
- CARVALHO, Raquel, “Os direitos à informação administrativa – Acórdão do Tribunal Central Administrativo de 7.6.2001, P. 5461” in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 33 (2002);
- CARVALHO, Raquel, *O Direito à Informação Administrativa Procedimental*, Publicações Universidade Católica, 1999;
- CASTRO, Catarina Sarmiento e, “40 anos de “Utilização da Informática” – o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. 3, N.º 3, dezembro de 2016, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n3/v3n3a04.pdf> [data de consulta: 12 de agosto de 2020];
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, 2009;
- CONDESSO, Fernando, *Direito à Informação Administrativa*, Lisboa, 1995;
- CORDEIRO, A. Barreto Menezes, “A Interpretação dos Regulamentos Europeus e das correspondentes Leis de Execução: o Caso Paradigmático do RGPD e da Lei N.º 58/2019” in *Revista de Direito e Tecnologia*, vol. 1 (2019), n.º 2, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/fe04d9de6b48/> [data de consulta: 31 de agosto de 2020];
- CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito da Proteção de Dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Almedina, 2020;

- CORDEIRO, António Barreto Menezes, *O Consentimento do Titular dos Dados no RGPD*, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/e772e2d8f7b4/> [data de consulta: 8 de setembro de 2020];
- CORREIA, Sérvulo, “O Direito à Informação e os Direitos de Participação dos Particulares no Procedimento e, em Especial, na Formação da Decisão Administrativa” in *Cadernos da Ciência da Legislação*, n.º 9/10, janeiro-junho, 1994;
- CORREIA, Victor, *Sobre a Privacidade*, Sinapsis Editores, 2016;
- COUTINHO, Juliana, “A transparência administrativa e o acesso à informação pessoal” in *IX Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2017;
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Direito à Informação, Proteção da Intimidade e Autoridades Administrativas Independentes” in *Estudos em Homenagem ao prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001;
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação administrativa no novo Código do Procedimento Administrativo” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL Editora, 2018;
- ENSOR, Kieran, “Dr. Strangeblock or: How I Learned to Stop Worrying and Love the GDPR” in *Law School Student Scholarship*, 2019, disponível em [https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2007&context=student\\_scholarship](https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2007&context=student_scholarship) [data de consulta: 7 de setembro de 2020];
- ERICKSON, Abigayle, “Comparative Analysis of the EU’s GDPR and Brazil’s LGPD: Enforcement Challenges with the LGPD” in *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 44, 2019, disponível em <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1941&context=bjil> [data de consulta: 28 de agosto de 2020];
- FERNANDES, Débora Melo, *O Princípio da Transparência Administrativa: Mito ou Realidade?*, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> [data de consulta: 14 de março de 2020];
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La Transparencia Administrativa en Portugal: Una referencia para el Derecho Administrativo español” in *Revista de Administración Pública*, Núm. 163, Enero-abril 2004;
- GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado” in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XL,

- núm. 120, septiembre-diciembre, 2007, disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42712003> [data de consulta: 10 de junho de 2020];
- GONÇALVES, Maria Eduarda, *Direito da Informação – Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*, Almedina, 2003;
  - GONÇALVES, Pedro Costa, “O direito de acesso à informação detida por empresas do sector público” in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 81, maio/junho de 2010;
  - GRAÇA, João Filipe, “Anotação ao Regime do Direito à informação Procedimental e Protecção de Dados Pessoais: Impacto quanto à consulta do processo” in *Revista do Direito Administrativo* n.º 6 (Setembro/Dezembro’19), AADFL Editora;
  - GUIMARÃES, Maria Raquel, “A Tutela da Pessoa e da sua Personalidade: Algumas Questões relativas aos Direitos à Imagem, à Reserva da Vida Privada e à Reserva da Pessoa Íntima ou Direito ao Carácter” in *A tutela geral e especial da personalidade humana*, Centro de Estudos Judiciários, 2017, disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb\\_TutelaP2017.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_TutelaP2017.pdf) [data de consulta: 3 de outubro de 2020];
  - GUIMARÃES, Maria Raquel; REDINHA, Maria Regina, “Through the Keyhole: Privacy in COVID-19 Times – A Portuguese Approach” in *Coronavirus and the Law in Europe*, 20 de agosto de 2020, disponível em <https://www.intersentiaonline.com/publication/coronavirus-and-the-law-in-europe/720?version=v-544bf2be-8004-f72f-8088-dea754a9a0da#H0> [data de consulta: 7 de outubro de 2020];
  - HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel, *La Violación de la Intimidade en la Protección de Datos Personales*, Dykinson, 1999;
  - HINTZE, Mike, “Privacy Statements Under the GDPR” in *Seattle University Law Review*, Vol. 42: 1129, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3390017](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3390017);
  - JAVANSHIR, Leila, “Foreword – The GDPR: It Came, We Saw, but Did It Conquer?” in *Seattle University Law Review*, 2019, disponível em <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2598&context=sulr> [data de consulta: 9 de setembro de 2020];
  - KUNER, Christopher [et al], “The GDPR as a chance to break down borders” in *International Data Privacy Law*, Vol. 7, No. 4, 2017, disponível em <https://watermark.silverchair.com/> [data de consulta: 31 de agosto de 2020];

- LOPES, J. De Seabra, “Publicidade e Proteção da Privacidade nos Registos Públicos – um Equilíbrio Delicado”, in *Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra Editora, 2003;
- MARQUES, Garcia; MARTINS, Lourenço, *Direito da Informática*, Almedina, 2006;
- MARTINS, Agostinho de Castro, ”O Acesso aos Documentos da Administração Pública” in *Cadernos BAD*, 2002, disponível em <http://apbad.pt/CadernosBAD/Caderno12002/Martins.pdf> [data de consulta: 5 de junho de 2020];
- MIRANDA, Jorge, “O Direito à Informação dos Administrados” in *Revista O Direito*, ano 120.º, III-IV (julho-dezembro), Lisboa, Tipografia Guerra-Viseu, 1988;
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007;
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá [et al], “República, política e direito à informação – os arquivos do DOPS/MG” in *Varia Historia*, n.º 29, disponível em [http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08\\_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira+e+Queiroz.pdf](http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/1462458323194/08_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira+e+Queiroz.pdf) [data de consulta: 17 de abril de 2020];
- OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo – Comentado*, Almedina, 2005;
- OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, Almedina, 2016;
- PINHEIRO, Alexandre Sousa [et al], *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Almedina, 2018;
- PINHEIRO, Alexandre Sousa [et al], *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Almedina, 2016;
- PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, AAFDL Editora, 2016;
- PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Privacy e Proteção de Dados Pessoais: a Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional*, AAFDL, 2015;
- PINHEIRO, Alexandre, “Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.impresa.pt/oa-11/destaque-opinio-asp> [data de consulta: 5 de setembro de 2020];

- PINTO, Paulo Mota, *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais – Estudos*, Gestlegal, 2018;
- PRATAS, Sérgio, *Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet*, ina Editora, 2013;
- QUEIROZ, Cristina, “A Proteção Constitucional da Recolha e Tratamento de Dados Pessoais Automatizados” in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles – 90 anos*, Almedina, 2007;
- RAMOS, Alexandra Lemos, *O princípio da administração aberta versus O princípio da proteção dos dados pessoais* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016), disponível em [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37453/1/ulfd136607\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37453/1/ulfd136607_tese.pdf) [data de consulta: 22 de abril de 2020];
- REIS, Daniel, “Cinco Meses de RGPD: um primeiro balanço em 9 pontos”, disponível em <https://observador.pt/opiniao/cinco-meses-de-rgpd-um-primeiro-balanco-em-9-pontos/> [data de consulta: 11 de setembro de 2020];
- SAFARI, Beata A., “Intangible Privacy Rights: How Europe’s GDPR Will Set A New Global Standard For Personal Data Protection” in *Seton Hall Law Review*, Vol. 47, 2017, disponível em <https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1600&context=shlr> [data de consulta: 29 de agosto de 2020];
- SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados – O que é? A quem se aplica? Como implementar?*, FCA, 2018;
- SILVA, Daniela Martins Pereira da, “O Direito à Privacidade na Era Digital: Existirá um Direito à Privacidade no Ciberespaço? Uma Análise Breve sobre a Idade Adulta do Direito à Privacidade” in *Revista de Direito e Tecnologia*, vol. 1 (2019), n.º 2, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/bb386083a277/> [data de consulta: 16 e junho de 2020].

## Jurisprudência

- Acórdão n.º 231/92, Proc. n.º 34/90, de 30/06/1992, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/> [data de consulta: 10 de março de 2020];
- Acórdãos do STA de 29/10/1997, Proc. n.º 22267, e de 23/10/2008, Proc. n.º 827/07, disponíveis em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 2 de abril de 2020];
- Acórdão do TC n.º 594/2008, Proc. N.º 1111/07, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 2 de abril de 2020];
- Acórdão do TCAS de 24/02/2016, Proc. n.º 12747/15, e o Acórdão do STA de 24/10/2019 de 24/10/2019, Proc. n.º 89/18.6YFLSB, disponíveis em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 7 de abril de 2020];
- Acórdão do TC N.º 176/92, Proc. N.º 214/90, de 07/05/1992, e Acórdão do TC N.º 394/93, Proc. N.º 188/92, de 16/06/1993, disponíveis em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 3 de maio de 2020];
- Acórdão do TC n.º 496/2010, Proc. n.º 964/09, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 16 de maio de 2020];
- Acórdão do STA de 24/01/2012, Processo n.º 0668/11, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 17 de maio de 2020];
- Acórdão do TCAS de 04/05/2017, Processo n.º 2937/16.6BELSB, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 17 de maio de 2020];
- Acórdão do TCAS de 16/01/2018, Processo n.º 1146/17.1BELSB, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 18 de maio de 2020];
- Acórdão do STA de 24/01/2012, Processo n.º 0668/11; disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 18 de maio de 2020];
- Acórdão do STA de 25/06/2016, Processo n.º 11/16.4YFLSB.S1; disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 18 de maio de 2020];
- Acórdão do TCAS, Proc. n.º 1146/17.1BELSB, de 16/01/2018, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 21 de maio de 2020];
- Acórdão do TCAN, Proc. n.º 01993/08.5BEPRT, de 02/04/2009, <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 21 de maio de 2020];
- Acórdão do STA, Proc. n.º 0668/11, de 24/01/2012, disponível em <http://www.dgsi.pt/> [data de consulta: 28 de maio de 2020];

- Acórdão do TC, n.º 355/97, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970355.html> [data de consulta: 10 de agosto de 2020];
- Acórdão do TC, n.º 213/2008, disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/2327147/details/maximized> [data de consulta: 12 de agosto de 2020];
- Acórdão do STJ, Processo 679/05.7TAEVR.E2.S1, de 16-10-2014, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [data de consulta: 21 de agosto de 2020];
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 24 de outubro de 2019, Processo C-136/17, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218106&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1485787> [data de consulta: 7 de setembro de 2020];
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 24 de setembro de 2019, Processo C-507/17, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218105&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1485787> [data de consulta: 7 de setembro de 2020];
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 1 de outubro de 2019, Processo C-673/17, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218462&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1485787> [data de consulta: 8 de setembro de 2020].