



*“A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias:*

*e) Expor à CADA dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer”.*

3. O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual “[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.”

4. A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome, artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

Por conseguinte, uma gravação em suporte áudio, desde que tenha sido produzida ou seja detida por uma das entidades a que alude o artigo 4.º é um documento administrativo.

Como refere o Acórdão de 31 de agosto de 2011 do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 0758/11): “[p]ara que um documento seja considerado «documento administrativo» para efeitos da alínea a) do n.º 1 do referido art. 3.º daquela Lei, não se exige que ele esteja conexionado com alguma das actividades administrativas, bastando que esteja na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome”.

Nestes termos, o acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado, sem que haja necessidade de apresentar qualquer tipo de justificação ou fundamentação.

5. O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- Quando se trate de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos



das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado<sup>1</sup>.

Os documentos sujeitos a restrições de acesso “*são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (artigo 6.º, n.º 7).

6. Considera-se nominativo o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada [alínea b), n.º 1, do artigo 3.º].

São de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Nesta mesma perspetiva, dando a palavra ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 28 de Setembro de 2011, em decisão proferida no Proc. n.º 22/09.6 – IV – e), e citando o Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 31 de Maio de 2006, “*o que se pretende abranger e tutelar é apenas «o núcleo duro da vida privada» e mais sensível de cada pessoa, como seja a intimidade, a sexualidade, a saúde, a vida particular e familiar mais restrita, que se pretende reservada e fora do conhecimento das outras pessoas*”.

Os documentos nominativos são comunicados, mediante requerimento, ao titular da informação neles vertida, sendo que um terceiro só tem direito de acesso a documentos dessa natureza “*se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*” (artigo 6.º, n.º 5).

7. Os documentos sujeitos a restrições de acesso “*são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (artigo 6.º, n.º 7).
8. Visto, ainda que em linhas gerais, o regime de acesso que a LADA consagra, há que apreciar a situação concreta.

---

<sup>1</sup> Cfr. J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda / Rui Medeiros, in *Constituição Portuguesa, Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430.



Decorre do que acima se deixou expresso (cfr. *supra*, ponto I) que a «BLC3» se considera como não sujeita ao âmbito subjetivo de aplicação da LADA.

E, por conseguinte, o procedimento da «BLC3», de pedir à CADA que emitisse Parecer, não poderá deixar de causar alguma estranheza.

Ora, se a LADA não lhe fosse aplicável, certamente a «BLC3» não teria solicitado o Parecer desta Comissão e, muito menos, invocando (como invocou) a já citada alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º, de acordo com a qual cabe à CADA emitir Parecer a pedido das entidades abrangidas pelo seu artigo 4.º.

Dito, por outras palavras: a CADA - cujas competências se acham plasmadas no citado n.º 1 do artigo 27.º -, não emite (porque a lei não lho consente) Pareceres a pedido de entidades que a ela não se encontrem sujeitas.

9. Em consequência, a primeira questão a dilucidar é, pois, a de saber se a LADA se aplica (ou não) à «BLC3».

O n.º 2 do artigo 4.º é do seguinte teor:

*“2 – As disposições da presente lei são ainda aplicáveis aos documentos detidos ou elaborados por quaisquer entidades dotadas de personalidade jurídica que tenham sido criadas para satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e em relação às quais se verifique uma das seguintes circunstâncias:*

- a) A respectiva actividade seja financiada maioritariamente por algumas das entidades referidas no número anterior ou no presente número;*
- b) A respectiva gestão esteja sujeita a um controlo por parte de alguma das entidades referidas no número anterior ou no presente número;*
- c) Os respectivos órgãos de administração, de direcção ou de fiscalização sejam compostos, em mais de metade, por membros designados por alguma das entidades referidas no número anterior ou no presente número”.*

10. Como refere Jorge Miranda<sup>2</sup>, “[a]través da função administrativa realiza-se a prossecução dos interesses públicos correspondentes às necessidades colectivas prescritas pela lei, sejam esses interesses da comunidade política como um todo ou interesses com os quais se articulem relevantes interesses sociais diferenciados”.

---

<sup>2</sup> Jorge Miranda, em *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 2ª Edição, Coimbra Editora 2000, pág. 29.



O objeto e as atribuições da «BLC3» constam do artigo 2.º dos respetivos Estatutos e foram, no que importa, acima transcritos.

Mais: de harmonia com o número três do artigo primeiro desses Estatutos, *“a BLC3 terá como principais áreas de atuação os sectores da Energia, Ambiente, Floresta, Agricultura, Bioeconomia e Smart Regions, Desenvolvimento Empresarial e Cidadania, compreendendo esta última intervenção em todas as áreas da sociedade directamente relacionadas com os sectores atrás identificados”*.

Pode, assim, afirmar-se que a «BLC3» foi constituída para a satisfação de necessidades de interesse geral, ainda que essas atividades possam circunscrever-se a um âmbito regional. A circunstância de ter, como afirma, uma forte ligação ao mundo empresarial não significa que a associação tenha, ela própria, carácter industrial ou comercial.

11. Por outro lado, a estrutura da «BLC3» é, pelo que concerne às participações, aquela que acima se transcreveu. Verifica-se, pois, que a atividade desta associação é *“financiada maioritariamente”* por entidades às quais se aplica a LADA.

E uma vez que os critérios explicitados nas três alíneas do n.º 2 do artigo 4.º são alternativos e não cumulativos, há que concluir que a «BLC3» está sujeita à LADA e, por conseguinte, que constitui documentação administrativa a que decorre da sua atividade.

De resto, afigura-se que pode ainda ser englobada na noção de atividade administrativa a que se traduz na criação de (ou na participação em) outras entidades que visem a satisfação de necessidades de interesse geral.

É este o caso: entidades às quais se aplica a LADA criaram, no quadro das suas atribuições e competências, uma outra entidade (a «BLC3») que está, igualmente, sujeita à LADA.

12. Porque se mostra pertinente para a completa dilucidação deste assunto, vale a pena referir o Acórdão n.º 117/2015, proferido pelo Tribunal Constitucional (3.ª Secção – Processo n.º 686/12), em 12 de fevereiro:

*“(…)”*.

10. *“(…)”*.

*A constitucionalidade da norma extraída da alínea d), do n.º 1, do artigo 4.º, em conjugação com a alínea b), do artigo 3.º da LADA, interpretadas no sentido de*



*garantir a todos os cidadãos o acesso aos documentos de empresas públicas constituídas sob a forma societária já foi apreciada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão 496/2010, quando aplicada a uma empresa pública que tem por objeto social a gestão e alienação do património imobiliário público.*

*O que estava em discussão no recurso onde foi proferido esse Acórdão era saber se o acesso à informação detida por empresas públicas criadas sob a forma societária, com capitais exclusivamente públicos ou dominadas por capitais maioritariamente públicos, constitui uma restrição desproporcional de algumas dimensões do direito de propriedade e do direito de iniciativa económica privada, bem como de alguns princípios fundamentais da «constituição económica», designadamente o da coexistência dos setores público e privado e o da concorrência.*

*A essa questão, o Tribunal respondeu que a sujeição das empresas públicas concorrenciais ao direito de acesso aos documentos administrativos não viola qualquer dos parâmetros constitucionais referidos: não viola o direito de iniciativa económica previsto no n.º 1, do artigo 61.º da CRP, porque as empresas públicas não cabem no âmbito de aplicação deste preceito; não contende com a garantia do direito de propriedade privada, assegurada pelo artigo 62.º da CRP, porque não incide sobre a relação privada dessas entidades com quaisquer bens ou direitos patrimoniais; e não contraria o princípio da concorrência estabelecido na alínea f), do artigo 81.º da CRP e a garantia institucional da coexistência dos setores, prevista na alínea b), do artigo 80.º da CRP, porque a dupla natureza das empresas públicas – de intervenientes no mercado e de instrumentos do ente público instituidor para prosseguir interesses da coletividade postos por lei a seu cargo – pode justificar a imposição de obrigações e ónus inerentes à natureza pública das tarefas prosseguidas ou dos meios envolvidos, como é o caso do acesso à informação em seu poder. (...).*

*11. A Revisão Constitucional de 1989 aditou ao artigo 268.º o número 2, que diz o seguinte: «Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas».*

*Esta norma veio consagrar, no plano constitucional, o princípio da administração aberta ou do arquivo aberto, que permite a qualquer cidadão o acesso a arquivos e*



*registos administrativos. Na raiz do princípio está a pretensão de substituir e superar o princípio da arcana praxis ou o princípio do segredo, característico de um modelo de Administração Pública autoritária, burocrática, fechada sobre si mesmo, que decide em segredo, pelo princípio geral da publicidade ou da transparência, próprio de uma Administração aberta, participada, que age em comunicação com os administrados.*

*A mudança para uma nova Administração traduz-se, além do mais, em facultar «aos cidadãos uti universi informações em primeira mão sobre atitudes, orientações e projetos da Administração, munindo-os de meios indispensáveis à sua participação, enquanto agentes cívicos, em quaisquer campos da ação administrativa, sobretudo naqueles que mais interesse suscitam na opinião pública. Sob este aspeto, o princípio do arquivo aberto organiza, no pano do direito administrativo, o direito cívico que se filia na liberdade de dar, de receber e de procurar informações. É portanto, um instrumento do direito à informação, hoje incluído por muitos no catálogo dos direitos fundamentais do cidadão» (cfr. Barbosa de Melo, As garantias dos Administrados na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LVII, 1981, pág. 270).*

*A conexão entre o direito à informação e uma Administração Pública assente em ideias democráticas e participativas é uma evidência na CRP: no n.º 1, do artigo 37.º garante-se a todos o «direito de informar, de se informar, e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações»; nos nºs 1 e 2, do artigo 48.º, articula-se o direito à participação na vida pública com o direito ao esclarecimento sobre atos do Estado e com o direito à informação acerca da gestão dos assuntos públicos; e no n.º 4, do artigo 267.º impõe-se a existência de um procedimento administrativo que assegure a participação dos cidadãos nos atos que lhe digam respeito.*

*Destas normas infere-se que o direito à informação em geral, associado ao direito de participação, avulta como fator de uma Administração Pública mais democrática e transparente. Ao ligar-se a interesses públicos de primordial importância num Estado de Direito democrático, como os da transparência e participação na vida administrativa, o direito à informação acaba por constituir um «instrumento de transparência de negócios públicos», «uma garantia da responsabilidade pública (accountability) dos órgãos do poder», e o suporte de «uma certa quota delegitimação*