



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Daniela Fernandes Cordeiro

**A PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS
ADMINISTRATIVOS E A PROTEÇÃO DE DADOS**
UMA REFLEXÃO SOBRE O DIREITO À INFORMAÇÃO NA
CONSULTA DE PROCEDIMENTOS URBANÍSTICOS

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses
(conducente ao grau de Mestre) orientada pela Professora Doutora Fernanda
Paula Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra

janeiro de 2023



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Daniela Fernandes Cordeiro

A PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS
ADMINISTRATIVOS E A PROTEÇÃO DE DADOS
UMA REFLEXÃO SOBRE O DIREITO À INFORMAÇÃO NA
CONSULTA DE PROCEDIMENTOS URBANÍSTICOS

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses
(conducente ao grau de Mestre) orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula
Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

janeiro de 2023

“O Direito enfrenta uma tarefa de enorme complexidade, a de compatibilizar em cada caso, os valores, bens, direitos e princípios e em todo o caso, determinar até onde deve chegar o sacrifício de cada um deles.”

Emilio Guichot

Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à minha mãe e à minha irmã, por me apoiarem, incansavelmente, nas minhas decisões, e por acreditarem em mim, assim como nas minhas capacidades.

Agradeço também à minha afilhada, por estar do meu lado nas melhores e piores alturas, e por me ouvir, sem se queixar das minhas dúvidas.

À minha orientadora, Doutora Fernanda Paula Oliveira, por toda a ajuda disponibilizada desde o início desta caminhada e por me ter encorajado a abordar este tema.

Aos funcionários da sala do catálogo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra que permitiram a consulta de livros essenciais para este estudo.

A Coimbra.

Coimbra, janeiro de 2023

Resumo

O principal objetivo da presente dissertação é relacionar o direito à informação administrativa e o regime de proteção dos dados pessoais, com a consulta de procedimento urbanísticos. O direito à informação administrativa, encontra a sua origem no princípio da transparência administrativa e desdobra-se essencialmente 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).

O princípio da proteção dos dados pessoais, por seu turno, consagrado na mesma legislação, e na Lei de Proteção de Dados Pessoais (“LPDP”), estipula que todos têm direito à proteção dos seus dados pessoais.

Ambos os princípios têm entidades administrativas independentes responsáveis por assegurar o seu cumprimento. Estas competências podem-se sobrepor, potenciando, um aparente conflito de competências, e possíveis divergências de entendimentos sobre as mesmas matérias.

Numa sociedade altamente informatizada, os dados pessoais ganham cada vez mais importância e legislar neste âmbito torna-se por isso, e cada vez mais, necessário.

Palavras-chave: Direito à informação administrativa; Proteção de dados pessoais; procedimentos urbanísticos; 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; Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

Abstract

The main objective of this dissertation is to relate the right of administrative information and the legal regime of personal data protection to the consultation of urban procedures.

The right of administrative information has its origin in the principle of administrative transparency and essentially unfolds in two aspects: one that aims to protect procedural interests and legal positions (right to procedural information) and another that is intended for all citizens, even if there is no ongoing procedure that concerns them (right to non-procedural information).

The principle of data protection, enshrined in the same legislation, and in the Personal Data Protection Law ("LPDP"), stipulates that everyone has the right to the protection of their personal data.

Both principles have independent administrative bodies responsible for ensuring their compliance.

These competences can overlap, enhancing an apparent conflict of competences and possible divergences of understanding on the same matters.

In a highly computerized society, personal data gains more and more importance and legislating in this area becomes, therefore, and increasingly, necessary.

Key words: Right to administrative information; Data protection; Urban procedures; General Data Protection Regulation; Personal Data Protection Law; Access to Administrative Documents Commission; National Data Protection Commission; Legal Regime of Urbanization and Construction.

Abreviaturas e siglas

Art.: Artigo

CADA: Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

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

CCP: Código de Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008)

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)

LAIA: Lei de Acesso à Informação Ambiental

LBGPPSOTU: Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

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

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)

RJIGT: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE: Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

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

Índice

Agradecimentos.....	pág. 3
Resumo.....	pág.4
Abreviaturas e Siglas.....	pág.6
Índice	
Introdução.....	pág.9
CAPÍTULO I – A Publicidade de procedimentos administrativos.....	pág.10
1.– O Princípio da publicidade administrativa – a transparência administrativa	
1.2 – Breve enquadramento normativo.....	pág.10
2. – Os Limites e instrumentos da transparência administrativa.....	pág.14
2.1 – Limites.....	pág. 14
i) Na LADA.....	pág. 14
ii) No CPA.....	pág.14
iii) Na LGT.....	pág. 15
iv) No Regime do Segredo de Estado.....	pág.15
2.2 – Instrumentos	pág. 15
i) O direito à informação.....	pág. 16
ii) O dever de fundamentação.....	pág. 18
iii) Audiência prévia e outros modos de participação.....	pág.19
iv) Notificação, publicação, publicitação e comunicação.....	pág.19
3. - O direito à informação – procedimental e não procedimental.....	pág. 20
3.1- Enquadramento normativo.....	pág. 23
4. - A Lei nº 26/2016, de 22 de agosto ou LADA – permissões e restrições ao direito de acesso.....	pág. 25
4.1 - Direito de acesso.....	pág. 25
4.2 - Restrições ao direito de acesso.....	pág. 26
5.- O papel da CADA	pág. 26
CAPÍTULO II – A proteção de dados pessoais na Administração Pública...pág. 27	
1. O princípio da proteção de dados pessoais e o seu enquadramento constitucional em particular.....	pág. 28
2. Enquadramento normativo em Portugal	pág. 31
2.1 – A LPDP.....	pág. 31
2.2 - O RGPD.....	pág. 33

2.3 – O CPA.....	pág. 39
3. A CNPD	pág. 39
3.1 – As competências da CADA e da CNPD.....	pág. 40
4. O conflito entre o direito de acesso à informação administrativa e a proteção de dados pessoais.....	pág. 42
CAPÍTULO III – O Direito à informação administrativa na consulta de procedimentos urbanísticos.....	pág. 44
1. – Natureza dos procedimentos urbanísticos.....	pág. 44
2. – Enquadramento normativo.....	pág. 45
3. - As diversas dimensões do Direito à Informação Urbanística.....	pág. 48
i) A natureza real como um atributo da relação jurídico- urbanística e suas repercussões na informação urbanística.....	pág. 48
ii) O direito (genérico) à informação urbanística não procedimental.....	pág.49
iii) O direito à informação procedimental urbanística.....	pág. 51
iv) O acesso aos registos e arquivos administrativos.....	pág. 56
4. - A participação dos particulares nas decisões urbanísticas.....	pág. 57
5. – A proteção de dados pessoais na consulta de procedimentos urbanísticos.....	pág.59
Conclusão.....	pág. 63
Bibliografia.....	pág. 65
Jurisprudência.....	pág. 70

Introdução

O presente estudo procura abordar temáticas atuais e cada vez mais importantes nos dias que correm: o direito à informação administrativa, o direito à proteção de dados pessoais e a sua ligação em especial, aos procedimentos urbanísticos. Veremos que são matérias relacionadas e nem sempre em harmonia, que abordam questões atuais e pertinentes na sociedade em que vivemos. O direito à informação administrativa pode ser por todo o cidadão exercido, porém, veremos que em determinadas circunstâncias, surgem limites associados a este direito que poderá entrar em conflito com o regime da proteção de dados pessoais. Articular estes temas e encontrar uma harmonia será o desafio que teremos em diante.

No capítulo I será abordado, sobretudo, o princípio da publicidade administrativa e o direito de acesso à informação.

No capítulo II, analisar-se-á, principalmente, o regime da proteção de dados pessoais na Administração pública.

No capítulo III será realizada uma análise sobre a consulta de procedimentos urbanísticos relacionando-os com os temas anteriores.

CAPÍTULO I – A Publicidade de procedimentos administrativos

1. O Princípio da publicidade administrativa – a transparência administrativa

O princípio da publicidade assegura a transparência das decisões tomadas pelo Poder Público, permitindo o acesso da população aos atos praticados pelo Estado. Desta forma, o ato praticado pela administração pública somente produzirá efeitos a partir de sua publicação, a qual será realizada por órgãos oficiais da Administração, como o diário oficial. A transparência, num plano mais objetivo ou científico, é definida como a qualidade ou o estado do que é transparente, isto é, não opaco, que deixa atravessar a luz.

Em sentido próprio, é, uma propriedade física dos corpos ou objetos. Num sentido subjetivo ou figurado/metafórico, pode assumir o significado do que transmite a verdade sem a adulterar ou de quem nada tem a esconder, sendo muitas vezes utilizada como sinonimo de evidência, clareza, verdade e abertura.

Face estas constatações, delimitamos agora os contornos específicos das exigências do denominado princípio da transparência administrativa, em especial, interessa-nos saber se dele decorrem verdadeiras imposições normativas que vinculam a Administração, ou se o mesmo vem, afinal, a degradar-se em nada, nomeadamente em virtude de se encontrar totalmente consumido pelos demais princípios e regras por que se regem a organização, o funcionamento e a atividade administrativa¹.

1.2 - Enquadramento normativo

A Constituição (CRP) não contém uma menção expressa ao princípio da transparência enquanto princípio fundamental da Administração Pública. Os artigos 266º e 267º, que condensam, respetivamente, os princípios fundamentais funcionais e organizatórios da Administração, não aludem diretamente à transparência, nem tão-pouco alude o art. 268º que consagra os direitos e garantias fundamentais dos administrados, porém, essa menção existe em diversos diplomas administrativos, desde logo: (i) na Lei

¹ FERNANDES, Débora Melo; “O Princípio da Transparência...,” p. 456, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf> página consultada em novembro de 2022.

de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº 91/2001, de 20 de agosto (art. 10º al.c); (ii) no Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado, aprovado pela Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro (art. 4º); (iii) na Lei das Comunicações Eletrónicas, aprovada pela Lei nº 5/2004, de 10 de fevereiro (art. 106º); (iv) no Regime Jurídico dos medicamentos de uso Humano, aprovado pelo Decreto-Lei nº 176/2006, de 30 de agosto (art. 7º); (v) na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei nº 46/2007, de 24 de agosto (arts. 1º, 78º-A e 315º); (vi) no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (art. 1º, nº 4); (vii) na Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho (art. 9º); (viii) no Regime Jurídico de Criação, Organização e Funcionamento das Associações Públicas Profissionais, aprovado pela Lei nº 2/2013, de 10 de janeiro (art. 23º); (ix) na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovado pela Lei nº 67/2013, de 28 de agosto (art. 48º); (x) na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica nº 2/2013, de 2 de setembro (art. 12º); (xi) no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (arts. 7º e 90º); (xii) no Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (arts. 16º e 45º); e (xiii) no Regime do Segredo de Estado, aprovado pela Lei Orgânica nº 2/2014, de 6 de agosto (art. 1º).

No novo CPA, contemplamos alusões expressas à ideia de transparência nos seus arts. 14º (princípios da administração eletrónica) e 201º (procedimentos pré-contratuais) — ao contrário do CPA de 1991, no qual não se achava uma única referência expressa à palavra transparência. No art. 14º do CPA, o valor da transparência surge relativamente encoberto, aparecendo no contexto específico da administração eletrónica e figurando como fim a alcançar por via da (imposição da) utilização de meios eletrónicos, mas não própria e primacialmente como norma de conduta administrativa.

O que afirmámos até agora, poderia, à primeira vista, conduzir à conclusão de que a transparência não é acolhida, no nosso ordenamento jurídico, como verdadeiro princípio geral da Administração com conteúdo normativo próprio, mas apenas como valor ou interesse que o sistema reconhece e protege, com maior ou menor intensidade, através de outras normas, porém, não devemos retirar conclusões precipitadas a respeito da inexistência de um princípio da transparência enquanto comando normativo da atuação e da organização administrativas.

PEDRO COSTA GONÇALVES reconhece a existência de um princípio da transparência administrativa que considera equivalente ao da administração aberta, os quais “atribuem aos administrados o direito de aceder às informações que a Administração Pública detém (direito à informação)”, sendo este “meio de realização da ‘democracia administrativa’, que [...] pressupõe rejeitada a concepção da Administração Pública como uma organização secreta e impenetrável (*Arcanverwaltung*)”. Segundo este Autor, “aqueles princípios exigem uma estruturação da Administração adequada a manter o administrado em condições de conhecer ou de aceder ao conhecimento das informações de que essa organização dispõe ou dos atos jurídicos que pratica”².

Para J. C. VIEIRA DE ANDRADE, uma das três finalidades principais do dever constitucional de fundamentação dos atos administrativos é justamente “o alargamento da publicidade administrativa, sobretudo na dimensão informativa e participativa, no plano das relações com os particulares interessados, mas ainda numa dimensão de transparência ‘ecológica’, ao nível da relação da comunidade global”³.

Quanto às exigências da transparência no plano do direito administrativo, vamos apurar se este princípio, merece o epíteto de verdadeiro princípio jurídico.

Devemos, contudo, precaver-nos contra tentativas de completo encerramento dogmático do valor da transparência: como chamou a atenção o Autor LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “mais do que representar um instituto juridicamente preciso, resume um modo de ser da Administração, um objetivo ou um parâmetro para medir o desenvolvimento da atividade”⁴.

Neste âmbito, não será despiciendo começar por destacar que o princípio da transparência encerra simultaneamente o valor de princípio jurídico e de princípio ético. IMMANUEL KANT eleva mesmo a publicidade (intimamente relacionada com a ideia da transparência) dos poderes públicos a princípio ético, firmando a “fórmula transcendental do direito público” de que “são injustas todas as acções que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade”.

² GONÇALVES, Pedro Costa; “Notificação dos Actos Administrativos (Notas sobre a Génese, âmbito, Sentido e Consequências de uma Imposição Constitucional)”, in *AB VNO AD OmNES — 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 1091.

³ ANDRADE, J. C. Vieira de; “O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos”; Coimbra; Almedina; 2018; p. 79.

⁴ ANTUNES, Luís Filipe Colaço; “Mito e realidade da transparência administrativa”; Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró; 1984, 1-56 ; p. 2.

Para dar resposta à questão fundamental que é objeto do presente estudo, é possível afirmar, numa primeira tentativa de aproximação ao conteúdo normativo do princípio da transparência administrativa, que este impõe a visibilidade e proíbe a opacidade do funcionamento e da atuação da Administração. Numa outra formulação, 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, de tal modo que seja permitido ver para dentro da Administração. Este princípio pressupõe, em síntese, a rejeição da conceção da Administração como uma organização secreta e impenetrável. Daí que, por vezes, o princípio da transparência administrativa também seja apelidado de princípio da abertura ou da publicidade.

Neste sentido, vemos que a ideia de transparência e suas exigências são forma de concretização, no domínio da função administrativa, da ideia geral de um “governo em público do poder público”, que NORBERTO BOBBIO aponta como a essência do governo democrático⁵.

Concluimos que o princípio da transparência se projeta em dois planos⁶: o funcional, impondo uma atuação administrativa que deixe ver e se dê a ver, sem opacidade, impenetrabilidade ou segredo para além do legalmente consentido; e o organizatório-procedimental, exigindo que as soluções organizatórias e procedimentais adotadas pelo legislador ordinário e pela própria Administração permitam que a atuação desta seja visível e por todos percecionada, sem distância inultrapassável entre a Administração e os particulares nem acesso difícil ou dificultado à informação administrativa e à participação na gestão efetiva da Administração.

Estas exigências da ideia de transparência encontram-se funcionalmente orientadas para quatro fins essenciais: possibilitar a compreensão, por parte dos administrados, das razões subjacentes à atuação (regulamentar, contratual, por via de ato administrativo ou material) da Administração, reduzindo a conflitualidade da relação administrativa e potenciando a adesão dos administrados às decisões da Administração; permitir aos administrados a aferição do cumprimento das vinculações normativas a que a Administração se acha sujeita; a transparência administrativa propícia a aproximação da Administração às populações e a participação dos cidadãos e das associações cívicas

⁵ BOBBIO, Roberto; “*O Futuro da Democracia*”; trad. Miguel Serras Pereira; Lisboa; D. Quixote; 1988; pp. 109 e segs.

⁶ CARVALHO, Raquel; “O Direito à Informação administrativa procedimental”; Publicações da Universidade Católica; 1999, p. 71.

na gestão efetiva da Administração; as exigências da transparência que visam permitir fundar a confiança dos administrados e dos cidadãos em geral na isenção e racionalidade da Administração e dos poderes públicos ⁷.

2. – Os limites e instrumentos da transparência administrativa

Existem valores e interesses fundamentais do nosso sistema constitucional que justificam limitações à transparência administrativa. Há segredos decorrentes de imposições constitucionais (de que são exemplos evidentes os arts. 61º, nº 1, 35º, 156º, alínea *d*), e 268º, nº 2, da Constituição) e mesmo de preocupações justificadas de *reserva de intimidade administrativa* ⁸.

No plano da lei ordinária, são manifestações da proteção do segredo, a título não exaustivo, os arts. 6.o, n. os 1 a 6, da LADA, 18º e 83º, n. os 1 e 2, do CPA, 66º do CCP e 64º da Lei Geral Tributária (LGT), e o Regime do Segredo de Estado.

2.1 - Limites

i) Na LADA

O art. 6º da LADA, em linha com o disposto no art. 268º, nº 2, da Constituição, estatui, assim, restrições ao direito constitucionalmente consagrado de acesso aos documentos administrativos, com fundamento na defesa da segurança interna e externa do Estado (nº 1), no segredo de justiça (nº 2), na reserva da intimidade da vida privada e família e na proteção de dados pessoais (nº5) e na tutela dos segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa (nº 6).

ii) No CPA e CCP

Os arts. 83º do CPA e 66º do CCP, vão justamente no mesmo sentido, dando relevância, consoante o caso, à proteção dos dados pessoais, ao segredo comercial, industrial, militar, ao relativo à propriedade literária, artística ou científica e outros.

Também o art. 18º do CPA, sob a epígrafe “Princípio da proteção de dados”, ao prever que os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais, em

⁷ MELO, Barbosa de; “As Garantias Administrativas na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto”, *in BFDuC*, Vol. VLII, 1981, pp. 269-270.

⁸ *Idem, ibidem*, p. 286

conformidade com o disposto no art. 35º da Constituição, recorta restritivamente o princípio da transparência administrativa (cf., ainda, o art. 83º, nº 2, do CPA).

iii) Na LGT

O art. 64º da LGT, prevê a obrigação de sigilo por parte da Administração fiscal relativamente aos dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e aos elementos de natureza pessoal, designadamente os decorrentes de sigilo profissional ou qualquer outro dever de segredo legalmente consagrado.

iv) No Regime do segredo de Estado

Já o Regime do Segredo de Estado regula a restrição de acesso às “matérias, aos documentos e à/às informação/informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é suscetível de pôr em risco interesses fundamentais do Estado” (art. 2º, nº 1). Para os efeitos desta lei, são considerados interesses fundamentais do Estado “os relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, à preservação das instituições constitucionais, bem como os recursos afetos à defesa e à diplomacia, à salvaguarda da população em território nacional, à preservação e segurança dos recursos económicos e energéticos estratégicos e à preservação do potencial científico nacional” (art. 2º, nº 2).

As disposições legais acabadas de citar confirmam a nota de *excepcionalidade* do segredo, tanto quanto às *razões* que o fundamentam (em síntese, proteção da reserva da intimidade da vida privada, defesa dos interesses fundamentais do Estado, segredo de justiça, proteção dos direitos de propriedade intelectual e industrial e segredos comerciais e de negócio), como quanto ao *tempo* pelo qual pode imperar a reserva de informação, (por regra, o segredo não pode ser indefinido) e ao *modo* pelo qual esta se processa (que, sempre que possível, deverá ser meramente parcial).

2.2 - Instrumentos

A transparência é, em grande medida, instrumento, de outros princípios, valores ou interesses, sem prejuízo de assumir também um conteúdo normativo autónomo.

Ela própria serve-se de um conjunto de instrumentos, meios (procedimentais e organizatórios) que possibilitam que a atividade da Administração se processe de modo transparente, de modo visível para todos, salvo nos casos de reserva ou segredo

administrativos justificados. Tais instrumentos são (não exclusivamente): o direito de acesso à informação administrativa; o dever de fundamentação dos atos administrativos e dos regulamentos; o direito de audiência prévia e todos os demais direitos de participação procedimental e extraprocedimental; e, por último, os deveres de notificação, de publicação e de publicitação de determinados atos.

Pensa-se ser o exposto que justifica a afirmação do Tribunal Constitucional de que “o mandado constitucional da ‘transparência’ da Administração está insito no art. 268º da Constituição”⁹(que consagra o direito de acesso à informação administrativa e os deveres de notificação e de fundamentação dos atos administrativos ablativos).

Poderíamos, ainda, acrescentar que tal mandado também deriva do art. 267º da Constituição (relativo aos direitos de participação procedimental).

i) O direito de acesso à informação

O direito à informação administrativa é considerado um direito fundamental, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, e, conseqüentemente, sujeito ao respetivo regime, nos termos do artigo 17º da CRP, sendo assim diretamente aplicável e vinculante das entidades públicas e privadas, só podendo ser restringido por lei, e nos casos expressamente previstos na CRP, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, por força do artigo 18º da CRP. Podemos, destarte, sufragar a afirmação que o direito de acesso à informação administrativa é “um dos pilares centrais da transparência administrativa”.

Este direito surgiu agregado à liberdade de expressão, sendo que em alguns países foi sendo feita a divisão entre a liberdade de expressão por um lado, e por outro, o direito do cidadão a ser informado. Nestes termos, encontramos-lo consagrado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sendo que o nº1 do artigo 10º dispõe que: “Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras (...).”. De facto, o acesso à informação é essencial para assegurar os direitos e interesses

⁹ Cf. o acórdão nº 231/92, proc. nº 34/90 (Rel. Assunção Esteves).

protegidos dos cidadãos na sua relação com a Administração Pública, servindo como mecanismo de controlo da atividade administrativa.

Não há dúvida de que o primeiro e mais decisivo instrumento de concretização do princípio da transparência é o direito de acesso à informação administrativa, o qual se subdivide: (i) no direito de acesso à informação procedimental por parte dos interessados, consagrado nos arts. 268º, n.º 1, da Constituição e 82º a 85º do CPA; e (ii) no direito de acesso à informação administrativa mesmo por parte de não interessados (isto é, independentemente da demonstração da titularidade um interesse legítimo na obtenção da informação solicitada) — ou princípio da administração aberta ou do arquivo aberto (open file) —, contemplado nos arts. 48º, n.º 2, e 268º, n.º 2, da Constituição, 17º do CPA e 5º da LADA (note-se que o art. 42º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê semelhante direito). Ao passo que o primeiro configura um direito de natureza procedimental (direito *uti singulis*), o segundo assume-se como extraprocedimental (direito *uti cives*). Voltaremos a abordar este tema novamente e mais detalhadamente no decorrer do presente estudo.

Destacam os Autores J.J. CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁰ o seguinte: “O artigo 268º não deve ler-se de forma isolada, mas antes em articulação com o catálogo de direitos, liberdades e garantias de participação política (Parte II, capítulo III). Os direitos aqui consagrados, são, em geral, direitos de natureza análoga aos direitos enunciados na Parte I.”

Tem sido entendido, e o Tribunal Constitucional já o afirmou, tratar-se de verdadeiros direitos fundamentais dos administrados, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (art. 17º da Constituição). A ação de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidão, prevista nos arts. 104º a 108º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, constitui o meio processual que visa, no plano contencioso, assegurar a tutela destes direitos, porém, foram previstas exceções a este acesso livre e sem restrições, nomeadamente quando contenda com matérias relativas à “segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas”, conforme o n.º 2 do mesmo artigo.

¹⁰ “Comentário ao artigo 268º”; CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa anotada, volume II ; Coimbra: Wolters Kluwer Portugal ; Coimbra Editora ; 2010 ; p. 820.

Em suma, o direito à informação não deve ser restringido, a não ser nos casos legalmente previstos, devendo ser a atuação da Administração o mais transparente possível, de acordos com os princípios do direito administrativo e com a Constituição que consagra o direito de acesso à informação procedimental e não procedimental, conforme referido anteriormente. Vamos também aprofundar este tema.

ii) O dever de fundamentação

Segundo J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “o imperativo de fundamentação expressa dos atos administrativo 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”¹¹. Assim perspectivado, parece ser o princípio da transparência que é corolário do dever de fundamentação e não o contrário.

O dever de fundamentação dos atos administrativos (constitucionalmente consagrado no art. 268º, nº 3, da Constituição e com acolhimento legal, designadamente, nos arts. 99º e 152º do CPA), cujo “núcleo essencial (...) se exprime na externalização-formulação dos fundamentos”¹², é instrumento essencial à transparência administrativa, na medida em que constitui um meio que possibilita a clareza e a compreensibilidade do fenómeno decisório, cumprindo, essencialmente, as seguintes funções (que partilha, na verdade, com o próprio princípio da transparência): “uma função de pacificação traduzida na idoneidade para convencer o administrado da ‘justeza’ do ato; uma função de defesa do administrado, ao possibilitar-lhe o recurso aos meios contenciosos e graciosos; uma função de autocontrole, por facilitar ‘a autofiscalização da Administração pelos próprios órgãos intervenientes no processo ou pelos seus superiores hierárquicos’; uma função de clarificação e de prova, porquanto ‘fixa em termos claros qual o significado que os órgãos administrativos atribuíram às provas e argumentação jurídica desenvolvida, qual a marcha do raciocínio e opções que se precipitaram no acto’; uma função democrática, por dar a conhecer aos administrados as razões da sua actuação concreta; uma função de incentivo à boa administração, pois que a ‘obrigação de motivar obriga as autoridades administrativas a examinar atentamente o bem fundado das decisões que pensam vir a

¹¹ ANDRADE, J.C. Vieira de; “O Dever da Fundamentação Expressa dos Atos Administrativos”; Almedina; 2018; p. 215.

¹² ANDRADE, J.C. Vieira de; “O Dever da Fundamentação Expressa dos Atos Administrativos”; Almedina; 2018; pp. 61-62.

tomar’; uma *função de um bom controle da Administração*, na medida em que ‘o conhecimento dos motivos das decisões habilitam os terceiros a melhor ajuizar da necessidade de interpor recurso administrativo ou contencioso dos actos que os afetam.’”¹³.

iii) Audiência prévia, consulta pública e outros modos de participação

No acórdão do STA de 18.12.2013¹⁴ por exemplo, o dever de audiência prévia é claramente qualificado como um corolário “dos primados do contraditório, da participação e da transparência procedimental, pedras angulares de um Estado de Direito (democrático)”. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA também qualifica a audiência prévia como um dos meios reclamados pelo princípio da transparência “destinados a controlar a legitimidade das decisões procedimentais.”¹⁵.

Sendo a audiência dos interessados o meio privilegiado de concretização do princípio da participação, não deixa de o ser também do princípio da transparência (que é, por sua vez, instrumento daquele). Esta formalidade — cuja fonte constitucional é o art. 267º, nº 5 — encontra-se prevista nos arts. 100º e 121º (e ainda 80º) do CPA, a propósito dos procedimentos de aprovação de regulamentos e de atos administrativos, respetivamente.

Outras formas de participação procedimental, além da audiência dos interessados, são, designadamente, a consulta pública nos procedimentos para a emissão de regulamentos administrativos (art. 101º do CPA), a possibilidade de iniciar procedimentos administrativos (arts. 68º, 97º e 102º do CPA) e a faculdade de neles intervir (v. g., arts. 67º, 116º, nº 3, e 184º do CPA).

iv) Notificação, publicação e publicitação; comunicação

São ainda instrumentos do princípio da transparência administrativa os deveres de notificação (arts. 268º, nº 2, da Constituição e 110º a 114º, 160º e 192º do CPA), a publicação dos atos que o devam ser nos termos da lei (arts. 139º e 158º do CPA) e a publicitação (de que é exemplo a publicitação do início do procedimento tendente à aprovação do regulamento administrativo a que se refere o art. 98º do CPA). Para além do muito que estruturalmente as separa, o que de comum têm estas três realidades é o

¹³ Cf. acórdão do Tribunal Constitucional nº 594/2008, proc. nº 1111/07 (Rel. Benjamim Rodrigues).

¹⁴ Proc. nº 154/12 (Rel. Ascensão Lopes)

¹⁵ OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de; “Os princípios gerais da Contratação Pública”; pp. 101-102

facto de serem *modos de dar a conhecer* os atos (ou, em sentido mais lato, a atuação) da Administração ^{16 17}.

Tomando o princípio da transparência administrativa na aceção ampla e *irradiante* a que nos vimos referindo, pensamos que tanto o dever de notificação, como a publicação e a publicitação, sendo modos de dar a conhecer a atuação da Administração, não podem deixar de ser encarados como instrumentos ou meios de concretização daquele princípio.

É certamente em razão desta proximidade e relação instrumental que o princípio objeto deste estudo é, por vezes, assimilado ao princípio da publicidade.

Por fim, não podemos deixar de destacar que a noção de transparência é mais ampla do que o conceito de publicidade. De facto, dar publicidade (numa aceção ampla que abrange as três realidades, às quais fizemos alusão — notificação, publicação e publicitação) às informações administrativas não significa necessariamente ser transparente: a disponibilização de informação em linguagem extremamente técnica ou hermética não garante, *per si*, a transparência, posto que os administrados não estarão aptos a compreender efetivamente o conteúdo dessa informação. O princípio da transparência administrativa exige que os dados sejam comunicados em linguagem *simples, clara e compreensível*. Por outro lado, decorre também do presente estudo que o princípio da transparência administrativa assume, pelo menos, um conteúdo normativo autónomo: o da *mulher de César* ¹⁸.

Nesta dimensão, dita o princípio da transparência que a Administração deve comportar-se sempre de modo não apenas a ser, mas também a *parecer* imparcial, isenta, equidistante, racional e objetiva, com vista a permitir fundar a confiança dos administrados e da comunidade em geral nos poderes públicos (art. 9º, parte final, do CPA).

3 - O direito à informação – procedimental e não procedimental

¹⁶ GONÇALVES, Pedro Costa; em estudo sobre a notificação dos atos administrativos, embora considerando-a “uma realidade jurídica histórica e funcionalmente distinta dos instrumentos concretizadores do princípio da transparência administrativa ou da administração aberta” — parecendo, assim, rejeitar que a notificação seja um instrumento destes princípios —, não deixa de encará-la como “um meio de realização da ‘democracia administrativa’, que, como eles, pressupõe rejeitada a concepção da Administração Pública como uma organização secreta e impenetrável (Arcanverwaltung)”.

¹⁷ GONÇALVES, Pedro Costa; “A notificação dos actos administrativos (notas sobre a génese, evolução, função e sentido de uma imposição constitucional)”; *AB VNO AD OMNES – 75 Anos da Coimbra Editora*; Coimbra, 1998; p.1091

¹⁸ Segundo o provérbio atribuído a Júlio Cesar, “à mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta”. As aparências contam o mesmo ou mais do que a própria essência.

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 82º, nº 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 82º, nº 2 do CPA). Nos termos do artigo 82º, nº 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 82º a 85º do CPA, o que leva a concluir que este direito compreende, no seu cerne, três direitos distintos: o direito à prestação de informações art. 82º, o direito à consulta do processo e o direito à passagem de certidões art. 83º. Interessa referir que o artigo 85º do CPA procede a uma extensão do direito à informação, na medida em que “os direitos reconhecidos nos artigos 82º a 84º são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam”¹⁹.

Apenas se forma o direito à informação procedimental, se se encontrarem preenchidos, cumulativamente, dois pressupostos, o primeiro de caráter objetivo e o segundo de caráter subjetivo, a saber: (i) a existência de um procedimento administrativo a decorrer²⁰ (ii) existência de interesse direto do requerente da informação no procedimento em questão²¹. Para saber quem pode ser titular do direito à informação procedimental, temos de recorrer ao artigo 68º do CPA: o interessado será, portanto, aquele que tem legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou para nele intervir. A Autora RAQUEL CARVALHO entende que: “a legitimidade não se circunscreve a pessoas singulares, incluindo também as pessoas coletivas sempre e na medida em que os fins que elas prosseguem o permitam”²²

O Autor FIGUEIREDO DIAS elucida que não houve nenhuma novidade quanto ao direito à informação administrativa no CPA de 2015, entendendo que: “não consubstancia

¹⁹ 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, 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* nº 33 (2002), p. 38.

²⁰ Acórdão do TCAS, Proc. n.º 1146/17.1BELSB, de 16/01/2018, disponível em <http://www.dgsi.pt> página consultada em novembro de 2022.

²¹ Acórdão do TCAN, Proc. n.º 01993/08.5BEPRT, de 02/04/2009, <http://www.dgsi.pt> página consultada em novembro de 2022.

²² CARVALHO, Raquel; “O Direito à Informação Administrativa Procedimental”; Publicações Universidade Católica; 1999; p. 191.

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 Administração Pública e a cumprir as imposições legiferantes contidas nos n.ºs 1 e 2 do art. 268.º da CRP”²³.

Contudo, este direito não é absoluto. O artigo 83.º do CPA, no que concerne à consulta do processo e passagem de certidões, no seu n.º 1, prevê que “os 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”. O direito à informação procedimental comporta as exceções enunciadas que limitam, o seu âmbito de aplicação.

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.

Se se tiver em consideração a atividade urbanística - quer a mesma se traduza na elaboração (revisão ou alteração) de instrumentos de gestão territorial, quer em concretos atos de gestão urbanística, corresponde à produção de formas específicas de atuação administrativa e resulta clara a valência, neste domínio da atuação da administração de tudo o que foi referido sobre o direito à informação, consagrado na legislação administrativa geral²⁴. Exploraremos este tema mais à frente.

Para além de poder exercer o direito à informação procedimental, verificados determinados requisitos, o cidadão tem também²⁵ 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

²³ DIAS, José Eduardo Figueiredo; “Breve nótula sobre o direito à informação no Código do Procedimento Administrativo “in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo; vol. I; AAFDL Editora; 2018, p. 700.

²⁴ LOPES, NEVES e OLIVEIRA, Dulce, Maria José Castanheira e Fernanda Paula; “Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado”; Coimbra; Almedina; 4ª Ed; 2016; p.698

²⁵ 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.

reforçada, convertendo-se em critério e parâmetro de toda a atividade administrativa e não apenas uma dimensão normativa do direito à informação dos administrados (...)”²⁶

A norma constitui uma espécie de “cópia” do artigo 268º, nº 2 da CRP, daí que valham, em grande medida, as considerações tecidas a propósito da análise da norma constitucional. Nos termos do artigo 17º, nº 1 do CPA, 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, não tendo de existir nenhum vínculo procedimental com a Administração Pública.

Assim, 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 pessoas²⁷ e nestes casos, a entidade administrativa pode recusar o acesso.

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 e 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 Administração²⁸.

3.1 – Enquadramento normativo

²⁶ DIAS, José Eduardo Figueiredo, “O direito à informação...” in Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo, vol. I, AAFDL Editora, 2018, pp. 691-692.

²⁷ “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, “República, política e direito à informação...” in *Varia História*, nº 29, p. 129, disponível em http://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b57d2ab48deef05784fc9/146245832319%204/08_Mota%2CSantana%2CLana%2CJesus%2CPereira%2COLiveira+e+Queiroz.pdf página consultada em novembro de 2022.

²⁸ CARVALHO, Raquel; “O Direito à Informação...”; Publicações Universidade Católica; 1999; pp. 160-163.

A CRP estatui que a Administração Pública “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, prevendo que seja estruturada “de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.”. No seu artigo 37º consagra o direito à liberdade de expressão e informação, sendo que todos têm o direito de informar, de se informar e de ser informados.

O direito à informação administrativa encontra-se constitucionalmente previsto, no artigo 268º da CRP e faz-se habitualmente uma distinção entre informação procedimental e não procedimental. A informação procedimental (prevista no nº 1 do artigo 268º da CRP) é a respeitante aos interessados em determinado procedimento, a não procedimental (prevista no nº 2 do artigo 268º da CRP) prende-se com o direito à informação administrativa por parte de qualquer cidadão, conferindo o acesso aos arquivos e registos administrativos por qualquer pessoa, à partida sem necessidade de invocar qualquer interesse. Este direito de acesso aos arquivos e registos administrativos foi introduzido na CRP com a revisão constitucional de 1989.

A Lei nº 26/2016, de 22 de agosto (LADA) regula o acesso à informação administrativa e ambiental, e a reutilização dos documentos administrativos, transpondo 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, e será objeto de análise posteriormente.

No âmbito da legislação europeia, o Regulamento (CE) nº 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e a Comissão, estabelece como regra geral que todas as pessoas tenham acesso aos documentos das instituições, mas existem exceções, nomeadamente quando os documentos possam prejudicar a proteção “da vida privada e a integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à proteção dos dados pessoais.” A Diretiva nº 2003/98/CE, de 17/11, por seu turno, estabeleceu o princípio da administração aberta, que assegura o acesso e a reutilização dos documentos administrativos “de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”, tendo sido transposta pela LADA.

Todos os que se encontrem abrangidos pelo âmbito de aplicação do art. 4.º da LADA têm de pautar a sua atividade pelos princípios da transparência, da publicidade, da igualdade, da justiça e da imparcialidade “de modo a que não só as suas decisões sejam públicas e acessíveis, mas também que o procedimento que as precede possa ser objeto de escrutínio, pois que só assim se garante que os interessados possam conhecer as razões que as determinaram e, sendo caso disso, as possam sindicarem eficazmente.”²⁹.

4.- A Lei nº 26/2016, de 22 de agosto ou LADA – o direito de acesso e as suas restrições

4.1 – Direito de acesso

A transparência e o direito de acesso à informação, estiveram durante o período do Estado liberal, à margem da Administração Pública, axiomáticamente limitada a uma simples execução da lei e sujeita a um simples controlo jurisdicional de legalidade. A realidade acabou por não mudar significativamente com a transição para o Estados pós-Liberais e com o crescente protagonismo de uma omnipresente Administração.

Relativamente ao direito de acesso aos documentos administrativos, o nº 1 do artigo 5º da LADA estabelece que: “Todos, sem necessidade de invocar 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.”

Trata-se do direito à informação não procedimental, consagrado no nº 2 do artigo 268º da Constituição e no artigo 17º do CPA. A própria CADA refere: “O acesso livre e geral aos documentos administrativos constitui o princípio basilar da LADA (artigo 5º).”

Na interpretação da CADA³⁰ o texto deste artigo 5º “permite tirar três ilações: por um lado, o acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado: não há necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação, por outro lado, o particular tem o direito de saber se o documento que pretende existe ou não.

Finalmente, a entidade administrativa requerida ou consulente não pode alegar, como motivo válido para não facultar a documentação, que esta é dificilmente acessível, por se encontrar em arquivo corrente, intermédio ou definitivo.”

²⁹ Cf. Artigo 6º, nº 8 da LADA.

³⁰ Vide. Parecer nº 419/2016, disponível em: <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2016/419.pdf>, página consultada em novembro de 2022.

4.2 – Restrições ao direito de acesso

Em todas as versões da LADA se fala em restrições de acesso aos documentos nominativos, ou em acesso reservado, para a pessoa a quem os dados digam respeito ou a terceiros, mediante autorização escrita.

Na LADA de 2007, e de acordo com o nº 5 do artigo 6º para aceder aos documentos nominativos, era necessário que um terceiro tivesse autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito, ou a demonstração de “interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante, de acordo com o princípio da proporcionalidade.”

Este artigo foi alterado, e na LADA atual, também no nº 5 do artigo 6º, encontramos previstas duas situações, para o acesso a documentos nominativos por parte de terceiros.

Para além da autorização escrita do titular dos dados, que já estava prevista na lei anterior, exige-se que essa autorização seja “explícita e específica” quanto à sua finalidade e ao tipo de dados. Este regime é equivalente ao princípio da finalidade previsto no artigo 5º da LPDP, que adiante será analisado, e que determina que os dados pessoais são recolhidos para “finalidades determinadas, explícitas e legítimas”.

Também o artigo 35º da CRP menciona o princípio da finalidade e o RGPD no seu artigo 5º nº 1 b), que dispõe que os dados pessoais são “recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades (...)”.

No artigo 6º nº 5 alínea b) da LADA, acrescentou-se, ademais, a referência à ponderação de “todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.”

5. O papel da CADA

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, ou CADA, representa uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República. De acordo com a própria entidade, tem como função “zelar, nos termos da Lei, pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa.”³¹.

³¹ www.cada.pt página consultada em novembro de 2022.

Esta entidade aprecia as queixas que lhe são apresentadas, e sobre elas emite pareceres sobre o acesso aos documentos administrativos, que são divulgados no seu website. Também tem outras funções, como pronunciar-se sobre o sistema de registo e de classificação dos documentos, emitir parecer sobre a aplicação da LADA e contribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos.

As deliberações da CADA podem ser impugnadas judicialmente, sob a forma de reclamação, conforme estipulado no artigo 36º da LADA. A CADA pode modificar ou revogar a sua decisão, e caso mantenha a anterior deliberação, a CADA remete a reclamação (no prazo de 10 dias) ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

No que ao sistema de queixa diz respeito, e em relação a questões inerentes ao acesso a documentos administrativos, na versão da Lei nº 65/93, de 26 de agosto previa-se que o interessado podia apresentar à CADA “reclamação do indeferimento expreso ou tácito do requerimento ou das decisões limitadoras do exercício do direito de acesso”, nos termos do nº 4 do artigo 15º.

Na atual redação da LADA, no seu artigo 16º, consagra-se o direito de queixa do requerente perante a CADA. O prazo para a apresentação da queixa é de 20 dias e terá por base a falta de resposta (decorrido o prazo de 10 dias previsto no nº 1 do artigo 15º ou de 2 meses em casos excecionais, de acordo com o nº4), o indeferimento, a satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos, e interrompe o prazo para requerer a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões.

Ao contrário do que sucedia no regime anteriormente vigente (versão anterior da LADA – Lei nº 8/95, de 29 de março) a impugnação contenciosa da falta de decisão do referido pedido de acesso não tem de ser precedida de reclamação do interessado perante a CADA. A apresentação da queixa interrompe o prazo para a dedução do pedido de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, tendo a CADA um prazo de 40 dias para elaborar o respetivo relatório.

No nº 3 do artigo 15º da LADA, prevê-se que as entidades “não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos.” Nestes termos, caso suceda que, com fundamento nas disposições legais anteriores, haja recusa do pedido, o interessado poderá recorrer a qualquer outro meio processualmente admissível.

Assim, a intimação é uma forma judicial de tutela do direito à informação, que abordaremos de seguida, com a vantagem de ser um procedimento urgente, podendo desde logo os particulares recorrer aos tribunais administrativos, contudo, pode ser vantajoso recorrer à CADA, se, por exemplo, a entidade requerida indeferir um pedido de acesso a determinado documento, existir uma queixa e a CADA considerar que deve ser dado acesso ao mesmo – ora, se após a receção do relatório de apreciação a entidade requerida decidir deferir o pedido de acesso, o diferendo estará ultrapassado, tornando-se desnecessário recorrer à via judicial.

Concluindo, as intimações existem hoje no contencioso administrativo português como um meio processual autónomo, e são caracterizadas pela sua celeridade e simplificação. De facto, o que se pretende evitar é o atraso e demora na obtenção da justiça “administrativa” e de uma forma mais célere garantir o princípio da tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 2º do CPTA e consagrado nos artigos 6º e 13º da CEDH.

CAPÍTULO II – A Proteção de Dados Pessoais na Administração Pública

1. O princípio da proteção de dados pessoais e o seu enquadramento constitucional

Nas palavras do Autor FIGUEIREDO DIAS, o direito à informação dos cidadãos em face da Administração Pública e a tutela da reserva da intimidade da vida privada dos cidadãos surgiram como dois temas da maior importância, quer a nível individual, quer a nível comunitário, no início do novo milénio. Um dos perigos trazidos por esta nova sociedade é precisamente o do aumento das situações de devassa da vida privada e da intimidade das pessoas, potenciado pela consagração e garantia do direito à informação em termos cada vez mais amplos, e facilitado pelas novas tecnologias informáticas que aumentam exponencialmente as possibilidades de recolha e posterior acesso a dados pessoais. Foi a circunstância de os problemas relativos ao direito à informação e à protecção da privacidade se terem alterado na sociedade do risco que nos levou à escolha deste tema, numa obra subordinada a um título que sugere a necessidade de (re)equacionar o papel do direito público na ordenação da sociedade, agora de perigos e

de risco. Necessidade já em seu tempo posta em relevo, de forma paradigmática, numa valiosíssima obra de ROGÉRIO SOARES.³²

A crescente abertura da Administração Pública e os novos desafios colocados pela informática vêm dificultar a composição entre as exigências contraditórias que estes direitos comportam e as dificuldades que se agravam pelo facto de estarem em jogo interesses públicos do maior significado para a comunidade política, social e jurídica e, simultaneamente, autênticos *direitos fundamentais*. É esta revolução informática que leva alguns autores a referirem, a justo título, o caminho para a "digitalização dos direitos fundamentais"³³ que vem agravar os problemas da sua articulação com a protecção da intimidade da vida privada, também cada vez mais reclamada nos nossos dias.

Uma das diferenças mais significativas entre a forma clássica da Administração Pública e a nova Administração do Estado Social de Direito traduz-se em aquela ser uma "Administração autoritária, fechada sobre si, decidindo em segredo", ao passo que esta é uma "Administração aberta, agindo com publicidade e com comunicação para o exterior"³⁴.

Em Portugal, para além de a Constituição da República Portuguesa (CRP) e a legislação administrativa mais significativa — designadamente o Código do Procedimento Administrativo (CPA) — vincarem estas exigências de transparência na sua relação com os valores democráticos e de pluralismo da Administração Pública, consagra-se um direito fundamental dos cidadãos à informação, designadamente em face da Administração Pública (nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º CRP).

Só que este direito fundamental e interesse público primacial entra muitas vezes em rota de colisão com o que há mais de um século foi definido por WARREN e BRANDEIS como "the most comprehensive of the rights and the right most valued by civilized man"³⁵ : o direito à reserva sobre a intimidade da vida privada. Este direito não perdeu de forma alguma importância: foi constantemente reclamado no fim do milénio, numa perspectiva não estritamente individual, mas igualmente no seu sentido relacional, como um valor fundamental para as condições de existência da sociedade.

³² DIAS, Jorge de Figueiredo; *Direito à informação, protecção da intimidade e autoridades administrativas independentes*, (publicado nos *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, colec. *Studia Iuridica*, n.º 61, Univ. de Coimbra, Coimbra Editora, 2001)

³³ CANOTILHO, J.J. Gomes; *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., 1999, p. 480.

³⁴ MIRANDA, Jorge; "O Direito de Informação dos Administrados", *O Direito*, ano 120º (1988), III-IV, p. 457-462

³⁵ "The Right to Privacy"; *Harvard Law Review*; n.º 4 (1890); p. 193-220

Ao que acresce, entre nós, o seu reconhecimento expresso na Constituição como direito fundamental (no nº 1 do artigo 26º), direito esse que tem na sua base o princípio da dignidade da pessoa humana, valor soberano em que se baseia a República Portuguesa, nos termos do artigo 1º da CRP. A Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 35º o princípio da proteção dos dados pessoais, embora a sua epígrafe seja: “Utilização da informática”. Os autores J.J. CANOTILHO e VITAL MOREIRA³⁶ fazem, aliás, referência a esta falta de correspondência entre a epígrafe do art. 35º e o respetivo conteúdo normativo.³⁷

No artigo 26º encontramos os chamados direitos de personalidade: os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.

Destacamos ainda no mesmo artigo, o direito fundamental à reserva da intimidade da vida privada e familiar, previsto no nº1 e 2.

A este propósito, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA³⁸ referem: “O direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar (nº 1, in fine, e nº 2) analisa-se principalmente em dois direitos menores: o direito a impedir o acesso de estranhos a informações sobre a vida privada e familiar e o direito a que ninguém divulgue as informações que tenha sobre a vida privada e familiar de outrem (cf. CC, art. 80º).

Acresce que tanto o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, como as suas “garantias”, utilizando a expressão dos autores GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, nomeadamente o direito à proteção dos dados pessoais, constituem-se como direitos, liberdades e garantias, sujeitos ao respetivo regime, nos termos do artigo 17º da CRP, sendo assim diretamente aplicáveis e vinculantes das entidades públicas e privadas, só podendo ser restringidos por lei, e nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, por força do artigo 18º da CRP.

Cumprе referir, a este propósito, que Portugal foi o primeiro país a prever expressamente na Constituição a proteção de dados pessoais, no seu artigo 35º e neste,

³⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital; “Constituição da República Portuguesa Anotada”; Vol. I; Coimbra; Coimbra Editora; 2007; p. 550.

³⁷ RAIMUNDO, Miguel Assis; “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular” in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo... ;op. cit. p. 180.

³⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital; “Constituição da República Portuguesa Anotada”; Vol. I ; Coimbra; Coimbra Editora; 2007; pp. 467 e 468.

está consagrada a proteção dos cidadãos, não só mas também, perante o tratamento de dados pessoais informatizados, e, por força do nº 7 do mesmo artigo, estende-se essa proteção ao tratamento de dados pessoais contidos em ficheiros manuais.

De acordo com o nº 4 do artigo 35º da CRP, a regra é a da proibição de acesso aos dados pessoais de terceiros, admitindo-se exceções, para os casos previstos na lei – nos termos, aliás, do disposto no nº 2 do artigo 18º da CRP.

Assim, a CRP prevê no nº 6 do artigo 35º a determinação de formas adequadas de proteção de dados pessoais, por via legislativa. Este artigo foi alterado pelas sucessivas revisões constitucionais, tendo as alterações mais significativas sido introduzidas pela Lei Constitucional nº 1/1997, que alterou as redações de todos os números do artigo, exceto do nº 5 (relativo à atribuição de um número nacional único) e sendo aditado o nº 7, que estendeu a sua aplicação também, aos ficheiros manuais.

Nas palavras de J.J CANOTILHO e VITAL MOREIRA³⁹ existe na parte final do artigo 35º nº 1 da CRP: “O direito de conhecer a finalidade a que se destinam os dados automatizados recorta-se hoje, como um direito à autodeterminação informativa de particular relevo. Em rigor, trata-se de um direito à autodeterminação sobre informações referentes a dados pessoais que exige uma proteção clara quanto ao «desvio dos fins» a que se destinam essas informações. Daí as exigências jurídico-constitucionais relativas às finalidades das informações: legitimidade; determinabilidade; explicitação; adequação e proporcionalidade; exatidão e actualidade; limitação temporal.

Todos estes requisitos permitem o controlo dos fins, impedindo-se designadamente, que haja tratamento de dados relativos a finalidades não legítimas ou não especificadas, excessivas relativamente a estas mesmas finalidades ou que tenham como referência dados inexatos ou desatualizados ou ainda, mantidos por lapsos temporais injustificados (cf. L nº 67/98 art. 5º)”.

2. Breve enquadramento legal em Portugal

2.1 – A LPDP

A proposta da Comissão Europeia data de 2012 e o RGPD entrou em vigor em 2016, tendo sido aplicável em todos os Estados-Membros a partir de 25 de maio de 2018;

³⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital; “Constituição da República Portuguesa Anotada”; Vol. I;...op. cit. p. 553

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 dados⁴⁰.

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. 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 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 regimes⁴¹.

A nova lei introduziu novidades, por isso faremos menção àquelas de maior 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)⁴².

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).

⁴⁰ 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/> e consultada em dezembro de 2022

⁴¹ CORDEIRO, António Barreto Menezes; “Direito da Proteção de Dados...”; Almedina; 2020; p. 50

⁴² “(...) 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 n.º1 da LE”. O artigo 8.º n.º1 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, A. Barreto Menezes; “Direito da Proteção de Dados...”; Almedina; 2020; p.194

Em quinto lugar, inserem-se limitações no que toca à videovigilância (art. 19º).

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. 26º).

Por último, e no que ao regime contraordenacional diz respeito, há mais do que uma inovação, designadamente o legislador acrescentou mais contraordenações àquelas presentes no RGPD. As contraordenações são classificadas em graves ou muito graves; os limites mínimos e máximos das coimas variam consoante o tipo de infrator (artigos 37º e 38º); estipula-se que, exceto em caso de dolo, a instauração do processo de contraordenação depende de prévia advertência da CNPD ao infrator (art. 39º, nº 3); e prevê-se a possibilidade de dispensa de coima às entidades públicas, mediante pedido fundamentado junto da CNPD (art. 44º, nº 2).

Esta lei sofre de algumas fragilidades uma vez que 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 (...)”⁴³.

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.

2.2 – O RGPD

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 proteção 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. Em 1953, entrou em vigor a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cujo artigo 8º incide sobre o direito ao respeito pela vida privada e

⁴³ AFONSO, Ângela; “A nova lei de proteção de dados pessoais...”; artigo disponível em <https://observador.pt/opiniao/a-nova-lei-de-proteccao-de-dados-pessoais-esperavamos-mais-era-exigivel-mais/> e consultado em dezembro de 2022.

familiar. Em 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-Membros⁴⁴. 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 finalidade⁴⁵.

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 RGPD⁴⁶, 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 dados⁴⁷, sendo diretamente aplicável em todos os Estados-Membros⁴⁸.

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 comunicação⁴⁹ 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 circulação⁵⁰.

⁴⁴ SALDANHA, Nuno; “Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados – O que é? A quem se aplica? Como implementar?”; FCA; 2018; p. 3

⁴⁵ PINHEIRO, Alexandre Sousa; “Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados”; Almedina; 2018; pp. 11-12.

⁴⁶ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> e consultada em dezembro de 2022.

⁴⁷ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A31995L0046> e consultada em dezembro de 2022.

⁴⁸ *vide* artigo 3º do RGPD.

⁴⁹ 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> e consultada em dezembro de 2022.

⁵⁰ PINHEIRO, Alexandre Sousa; Comentário ao Regulamento...; Almedina; 2018; pp. 10-11. Frans Timmermans, Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, declarou: “A União Europeia esforça-se por se 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”.

A construção e elaboração do RGPD teve em vista, no fundo, a harmonização e o desenvolvimento do Direito Europeu da Proteção dos Dados Pessoais⁵¹, 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, ou seja, tornou-se necessário criar mais regras e mais garantias no acesso e circulação de dados pessoais, protegendo, assim, a privacidade dos cidadãos⁵² na era digital. Relativamente à Diretiva 95/46/CE, esta era mais flexível, devido à sua própria natureza⁵³ o que permitia que os Estados-Membros tivessem margem de manobra no que tocava às fiscalizações e aos sancionamentos a respeito do tratamento de dados pessoais.

Em jeito de conclusão, entendemos que o objetivo do RGPD é unificar os regimes nacionais dos Estados-Membros⁵⁴, mas haverá sempre diversas formas de interpretação do regulamento europeu⁵⁵.

O conceito de dado pessoal no RGPD merece algum destaque. Desde logo a harmonia com o artigo 4º, nº 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

Disponível em <https://ec.europa.eu/newsroom/representations/newsletter-archives/16628> e consultada em dezembro de 2022.

⁵¹ O considerando 1 do RGPD que diz-nos que: “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 (...)”.

⁵² “The essencial 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> e consultada em dezembro de 2022.

⁵³ Esta necessita de transposição para a ordem jurídica nacional, enquanto que o Regulamento tem efeito imediato, aplicando-se diretamente em todos os Estados-Membros, sem necessidade de transposição.

⁵⁴ “(...) 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.

⁵⁵ “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://www.researchgate.net/publication/321925376_The_GDPR_as_a_chance_to_break_down_borders e consultada em dezembro de 2022

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 o Autor 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 titular⁵⁶.

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 9º, nº 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 inequívoca⁵⁷ 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 tratamento⁵⁸.

No artigo 17º do RGPD, no entender de ANTÓNIO BARRETO MENEZES CORDEIRO, consagram-se dois direitos diferentes: no nº 1 um direito ao apagamento *stricto sensu* e no nº 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. 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 Internet.

⁵⁶ SALDANHA, Nuno; “Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados...”; FCA; 2018; p. 31.

⁵⁷ 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> página consultada em dezembro de 2022

⁵⁸ SALDANHA, Nuno, *Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados...*, FCA, 2018, p. 35.

Saliente-se que o direito ao apagamento já se encontrava positivado, em termos muito gerais, no artigo 12º, alínea b) da Diretiva nº 95/46/CE⁵⁹ mas o RGPD procedeu à consagração legal do direito ao esquecimento⁶⁰.

Importa sublinhar o princípio orientador do tratamento de dados pessoais⁶¹, 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 (...)”.⁶²

Efetivamente, o tratamento de dados pessoais deve ser norteado por finalidades específicas e determinadas, que devem ser comunicadas ao titular dos dados aquando do consentimento⁶³, ou seja, antes do início do tratamento dos dados, em obediência a determinadas condições⁶⁴.

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”⁶⁵.

⁵⁹ 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 página consultada em dezembro de 2022

⁶⁰ CORDEIRO, António Menezes Cordeiro; “Direito à Proteção de Dados...”; Almedina; 2020; pp. 274-284

⁶¹ *Vide* artigo 4º, nº 2 do RGPD

⁶² PINHEIRO, Alexandre; “Regulamento Geral...” in Boletim da Ordem dos Advogados; nº 11; maio de 2018

⁶³ CORDEIRO, António Barreto Menezes, “O Consentimento do Titular dos Dados no RGPD”, p. 1, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/e772e2d8f7b4/> página consultada em dezembro de 2022

⁶⁴ SALDANHA, Nuno; Novo Regulamento Geral...; FCA; 2018; p. 46 *Vide* art. 7º do RGPD

⁶⁵ PINHEIRO, Alexandre; “Regulamento Geral...” in Boletim da Ordem dos Advogados; nº 11; maio de 2018

O RGPD inovou 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 regulamento⁶⁶.

Outra grande novidade inserida pelo RGPD é a figura do Encarregado de Proteção de Dados, prevista nos artigos 37º 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 contacto⁶⁷.

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, carácter 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 83º do RGPD)⁶⁸.

2.3 – O CPA

⁶⁶ “(...) a 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 nº 11, maio de 2018.

⁶⁷ SALDANHA, Nuno, Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados..., FCA, 2018, pp. 113-114.

⁶⁸ PINHEIRO, Alexandre, “Regulamento...” in Boletim da Ordem dos Advogados, nº 11, maio de 2018, disponível em <http://historico-ordemadvogados.impresa.pt/oa-11/destaque-opinioao-asp> página consultada em novembro de 2022

As normas respeitantes ao direito à informação administrativa “vinculam diretamente a Administração Pública na tutela de posições jurídicas dos particulares, que gozam de um 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 legítimos⁶⁹.

Cumprе realçar, que a recente alteração ao Código do Procedimento Administrativo, operada pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, consagrou a proteção dos dados pessoais como um dos princípios enformadores da atividade administrativa (o que já decorreria, em todo o caso, por força do nº1 do artigo 18º da CRP), consagrando, no artigo 18º do CPA, que “os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei.”.

Parece-nos que a introdução deste artigo 18º no CPA, que consagra no âmbito do direito administrativo a proteção de dados pessoais, precedido no artigo 17º do princípio da administração aberta, reforça a importância da proteção dos dados pessoais, já prevista no artigo 35º da CRP e na LPDP.

3. A CNPD

A Comissão Nacional de Proteção de Dados ou CNPD é uma entidade administrativa independente com poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da Assembleia da República (artigo 4º, nº 1 nova LPD). Nos termos do artigo 4º, nº 3, esta entidade goza de independência na prossecução dos fins que lhe foram atribuídos por lei.

⁶⁹ COUTINHO, Juliana; “A transparência administrativa e...” in IX Encontro de Professores de Direito Público; Lisboa; Universidade Católica Portuguesa Editora; 2017, p. 151

Como manifestação dessa independência, os membros da CNPD estão sujeitos ao regime de incompatibilidades estabelecido para os titulares de altos cargos públicos (artigo 4º, nº 4). No artigo 6º 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 “guardiã” do RGPD, esta comissão 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 8º, a CNPD também coopera com as suas congéneres de outros Estados-Membros da União Europeia.

Podemos ainda destacar que a CNPD adquiriu novos poderes em resultado do RGPD. À luz do artigo 6º, alínea c) em articulação com o artigo 7º, cumpre à CNPD disponibilizar uma lista de tratamentos sujeitos à avaliação do impacto sobre a proteção de dados, nos termos do nº 4 do artigo 35º do RGPD, definindo igualmente critérios que permitam densificar a noção de elevado risco prevista nesse artigo (poder regulamentar). É ainda da competência da CNPD, como decorre do disposto nos artigos 42º e 43º do RGPD e no artigo 6º, 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.

3.1 – As competências da CADA e da CNPD

A parte final do nº 1 do artigo 35º 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), a única entidade competente no âmbito da proteção dos dados pessoais?

O artigo 21º da antiga LPD indiciava que sim, mas a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) pronunciou-se, no Parecer n.º132/2014, 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 garantias⁷⁰ 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 material⁷¹.

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 26º, 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). Ou seja, já não resta qualquer dúvida: é da competência da CADA apreciar queixas e pedidos de esclarecimento sobre essa matéria.

Relativamente à matéria da proteção de dados pessoais, há doutrina que entende que esta deveria estar prevista no Código de Procedimento Administrativo⁷² “não apenas pela importância que a matéria da proteção dos dados pessoais ganhou no Direito, portanto, também no Direito Administrativo, como também para se ir ao encontro do artigo 35º da Constituição, na sua redação atual, e ao Direito ordinário que se produziu na matéria, nomeadamente, para se transportem as Diretivas da União Europeia que vieram disciplinar a proteção de dados pessoais.”. Para o Autor JOSÉ E. FIGUEIREDO

⁷⁰ PINHEIRO, Alexandre Sousa; “A proteção de dados...” in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo; AAFDL; Editora; 2018; p. 342.

⁷¹ *Idem. Ibidem p. 361.*

⁷² GARCIA, Maria da Glória; “Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo”; Lisboa; Almedina; 2016.

DIAS⁷³ as duas entidades procuram “sempre fazer a ponderação ou concordância prática entre os valores tantas vezes conflitantes da abertura e transparência administrativa e da garantia do acesso dos cidadãos à informação procedimental e aos arquivos e registos administrativos, por um lado, e a proteção dos dados pessoais, da reserva da vida privada e dos outros dados protegidos pela lei por outro lado.”.

4. - O conflito entre o direito de acesso à informação administrativa e a proteção de dados pessoais na Administração Pública

Aqui chegados, podemos compreender o inevitável conflito, entre os direitos fundamentais com relevância para o presente estudo, nomeadamente entre o direito à informação (análogo aos direitos, liberdades e garantias, como referido na parte I, previsto no artigo 268.º da CRP) e o direito à proteção dos dados pessoais (igualmente sujeito ao regime dos direitos, liberdades e garantias, como já referido e previsto no artigo 35º da CRP).

Para Autores como VIEIRA DE ANDRADE⁷⁴ : “haverá colisão ou conflito sempre que se deva entender que a Constituição protege simultaneamente dois valores ou bens em contradição numa determinada situação concreta (real ou hipotética). A esfera de proteção de um direito é constitucionalmente protegida em termos de intersetar a esfera de outro direito ou de colidir com uma outra norma ou princípio constitucional”.

O Código Civil, relativamente à colisão de direitos, aponta uma solução, ao estabelecer no artigo 335º que, se existir “colisão de direitos iguais ou da mesma espécie, devem os titulares ceder na medida do necessário para que todos produzam igualmente o seu efeito, sem maior detrimento para qualquer das partes.”. Por outro lado, se “os direitos forem desiguais ou de espécie diferente, prevalece o que deva considerar-se superior.”.

Para VIEIRA DE ANDRADE⁷⁵: “É difícil estabelecer, em abstrato, uma hierarquia entre os bens constitucionalmente protegidos, em termos de obter uma resposta que permita sacrificar sistematicamente os menos importantes.”.

Nos termos do artigo 18º nº 2 da CRP, a lei: “só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as

⁷³DIAS, José Eduardo Figueiredo; “O direito à informação no novo Código do Procedimento Administrativo”, Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (...) op. cit; p. 585

⁷⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de; “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”; Coimbra; Almedina; 2012; p.299.

⁷⁵ *Idem. Ibidem*, p. 300.

restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.”.

Conforme referem J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁷⁶ existem três pressupostos materiais para a restrição legítima de direitos, liberdades e garantias; o primeiro será a previsão constitucional expressa; o segundo pressuposto consiste em que a restrição só se possa justificar para “salvaguardar um outro direito ou interesse constitucionalmente protegido”, e o terceiro o “que genericamente se designa por princípio da proporcionalidade.”.

Entende-se que este princípio se desdobra em três subprincípios: o princípio da adequação, princípio da exigibilidade e princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

A LADA faz atualmente referência ao princípio da proporcionalidade de “todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação” (alínea b) do nº 5 do artigo 3º), a propósito das restrições de acesso aos documentos administrativos que contenham dados pessoais, ou seja, nominativos.

Conforme já se referiu, e apesar do direito à informação ser considerado um direito fundamental análogo aos direitos liberdades e garantias, não é um direito absoluto, podendo estar sujeito a restrições, nos termos dos artigos 17º e 18º da CRP.

Considera-se, acompanhando o referido pelo Autor J.J. GOMES CANOTILHO⁷⁷ que o princípio da proibição do excesso, ou da proporcionalidade em sentido amplo, está consagrado na parte final do nº 2 do artigo 18º da CRP e que “no exercício do seu poder ou liberdade de conformação dos pressupostos das restrições de direitos, liberdades e garantias, o legislador está vinculado ao princípio material da proibição do excesso.”.

Conforme consta da jurisprudência, citando-se o Acórdão do TC nº 519/2007, Proc. nº 700/07, de 05/12/2007, “cabe recordar que «o princípio da proporcionalidade, em sentido lato, pode [...] desdobrar-se analiticamente em três exigências da relação entre as medidas e os fins prosseguidos: a adequação das medidas aos fins; a necessidade ou exigibilidade das medidas e a proporcionalidade em sentido estrito, ou “justa medida”. Como se escreveu no [...] Acórdão nº 634/93, invocando a doutrina: “o princípio da proporcionalidade desdobra -se em três subprincípios: princípio da adequação (as

⁷⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital; “Constituição da República Portuguesa anotada”; volume II; Coimbra: Wolters Kluwer Portugal; Coimbra Editora; 2010; p.820

⁷⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes; “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”; Coimbra; Almedina; 1999; p. 617

medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias devem revelar -se como um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); princípio da exigibilidade (essas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, por o legislador não dispor de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato); princípio da justa medida, ou proporcionalidade em sentido estrito (não poderão adoptar-se medidas excessivas, desproporcionadas para alcançar os fins pretendidos).”

Nestes termos, entendemos que em todos os casos em que existam direitos ou interesses constitucionalmente protegidos em conflito, deve ser feita uma rigorosa ponderação, de acordo com o princípio da proporcionalidade, por força do disposto no nº2 do artigo 18º da CRP, cumprindo assim os critérios previstos na Constituição nesta matéria.

Ora, pese embora a aplicação desta ponderação se deva fazer não só ao nível legislativo, como também na aplicação ao caso concreto, sempre se dirá que ela implica, *prima facie*, que nenhum dos direitos fundamentais abordados, quando em conflito, poderá suprimir ou negar absolutamente o outro – estão assim, destinados a coexistir e a ceder mutuamente, determinando-se a medida dessa cedência respetiva pela natureza dos interesses em questão.

CAPÍTULO III – O Direito à informação administrativa na consulta de procedimentos urbanísticos

1. – Natureza dos procedimentos urbanísticos

Um procedimento urbanístico é um procedimento administrativo especial que encontra a tramitação devida no RJUE⁷⁸. O procedimento urbanístico, para além dos trâmites específicos regulados nas subsecções III e V da secção II do capítulo II do RJUE para a respetiva obtenção de licença e emissão de comunicação, obedecem a uma tramitação comum que passa por uma fase de iniciativa⁷⁹ instruída com um termo de responsabilidade⁸⁰, seguida de uma fase de saneamento e apreciação liminar⁸¹, de

⁷⁸ Cfr. Artigo 8 nº1 do RJUE

⁷⁹ Cfr. artigo 9.o do RJUE.

⁸⁰ Cfr. artigo 10.o do RJUE.

⁸¹ Cfr. artigo 11.o do RJUE.

publicidade do pedido⁸², de consulta às entidades externas⁸³e, eventualmente, de um pedido de informação prévia nos termos do artigo 14º do RJUE.

Contudo, que num procedimento urbanístico a atuação dos diferentes órgãos ou agentes que nele intervém assumem posições distintas, atuando cada um desses órgãos ou agentes dentro das suas competências e reconhecendo que a prática do ato principal (por exemplo, a emissão de uma licença) não está numa relação de igualdade para com um ato secundário (por exemplo, a emissão de um parecer).

Nos termos do disposto no nº 4 do artigo 65º da CRP, cabe ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, a definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento.

A promoção da execução dos programas e planos territoriais é, de acordo com o nº 1 do artigo 54º da LBGPPSOTU, uma tarefa pública, cabendo àquelas entidades, a sua programação e coordenação. No entanto, acrescenta o nº 2 do referido preceito que “[o]s particulares têm o dever de concretizar e adequar as suas pretensões aos objetivos e prioridades definidos nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal e nos respetivos instrumentos de programação”.

A execução dos programas e planos territoriais faz-se sempre por intermédio de operações urbanísticas. Estas estão sujeitas a controlos administrativos tendentes a assegurar a conformidade das mesmas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como para prevenir os perigos ou danos que da sua realização possam resultar para a saúde pública e segurança das pessoas e bens.

Este controlo, feito através de um procedimento urbanístico complexo, culminará com a emissão de um ato administrativo – uma licença ou uma autorização administrativa.

2. Enquadramento normativo

Segundo o artigo 268º nº 1 da CRP, “Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”, continuando, o nº2 ao referir que “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na

⁸² Cf. artigo 12.o do RJUE.

⁸³ Cf. artigos 13º a 13º-B do RJUE.

lei em matérias relativa à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”. São vários os dispositivos legais que concretizam as normas constitucionais referentes ao direito à informação, assumindo aqui particular relevo as do Código do Procedimento Administrativo.

Este fixa, desde logo, no seu artigo 11º, o princípio geral que rege esta matéria⁸⁴.

Nos termos deste artigo, os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, devendo, designadamente, prestar-lhes as informações e os esclarecimentos de que careçam (n.º 1); determina, ainda, a este propósito, que as informações que forem prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias, responsabilizam os órgãos que as tenham fornecido (n.º 2)⁸⁵.

O direito à informação é, assim, atenta a sua previsão constitucional, um direito fundamental dos particulares que se projeta sobre toda a atividade da Administração Pública, onde se incluem as atividades relacionadas com a prossecução de políticas públicas de solo, ordenamento do território e urbanismo.

Neste sentido, e sendo o Direito do Urbanismo entendido como o direito que integra o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, um dos ramos especiais do Direito Administrativo, o mesmo terá de espelhar, projetar e assegurar, também no seu âmbito de regulação, o direito à informação dos particulares, que irradia em toda a atividade administrativa⁸⁶.

No seio do direito do urbanismo, embora com alguns matizes ou concretizações particulares, trazidas, nomeadamente, pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e pelo Regime Jurídico da urbanização e da Edificação (RJUE), são certamente aplicáveis ao direito de informação urbanística as disposições reguladoras da matéria, constantes, nomeadamente, dos artigos 82º e ss do CPA e da LADA, sempre que outras normas ou princípios não sejam especialmente aplicáveis.

Cumpre sublinhar que, embora os mencionados diplomas administrativos se apliquem neste âmbito e constituam a norma subsidiária na matéria, a verdade é que,

⁸⁴ (sobre o direito à informação no CPA, *vide* Esteves de OLIVEIRA/Pedro GONÇALVES/Pacheco AMORIM, Código do Procedimento Administrativo, Comentado, cit., nos comentários aos artigos pertinentes, em especial o artigo 7º, da versão então em vigor)

⁸⁵ LOPES, NEVES e OLIVEIRA; Dulce, Maria José Castanheira e Fernanda Paula; “Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado”; Coimbra; Almedina; 4ª Ed; 2016; p.699

⁸⁶ ALVES e FREITAS; Pedro Delgado e Tiago Fidalgo de; “O acesso à Informação Administrativa”; Almedina; 2021; pp 675-676

segundo os autores anteriores, existe uma especificidade assinável em relação à informação urbanística que, pelo menos na maioria dos casos, poderá não estar presente na informação prestada por parte da Administração noutras áreas jurídicas que não o urbanismo. É que a informação urbanística, tendo, na esmagadora maioria das vezes, uma ligação umbilical a um determinado prédio, projeto ou instrumento de gestão territorial, assumirá uma natureza tendencialmente real.

Neste contexto se é certo que também no âmbito do direito à informação urbanística podemos distinguir, como é tradicional nos quadros gerais do Direito Administrativo, as pretensões informativas eminentemente relacionadas com a existência de um procedimento administrativo urbanístico (direito à informação procedimental urbanística) e as pretensões informativas urbanísticas desprendidas de um procedimento administrativo urbanístico (direito à informação não procedimental urbanística), podendo ainda identificar-se uma dimensão cujo objeto é o direito de acesso aos registos e documentos administrativos, certo é também que estas dimensões subjetivas do direito à informação, são, atento o seu objeto predominantemente “imobiliário”, animadas pelo mencionado carácter real, que lhes confere determinadas especificidades que serão evidenciadas nesta reflexão.

Merece ainda destaque, a título de considerações gerais, a circunstância de o direito à informação no quadro do direito do urbanismo, assumir uma importância central e decisiva. É que em especial no domínio urbanístico, a informação ao dispor dos particulares é contingente, motivo por que se mostra de extrema importância assegurar que, tanto por iniciativa dos interessados como por iniciativa pública, lhes seja dado a conhecer tudo o que têm direito a saber, quer enquanto titulares de direitos e interesses privados (nomeadamente, sobre o aproveitamento edificatório dos imóveis que possuam), quer a título de participação política e administrativa ou de outros direitos de informação, até porque, sobretudo neste domínio, existe um défice informativo em desfavor dos particulares que é explicável, entre outras razões, por normas conexas serem particularmente voláteis e de elevada complexidade técnica e, ainda, pela dificuldade em consultar e compreender, com a segurança e o rigor exigíveis, as peças desenhadas e cartografadas que integram tais instrumentos.

O direito à informação é, pois, um valor central no direito do urbanismo, devendo ser encarado com toda a seriedade e atenção pelos operadores desta área.

3. As diversas dimensões do Direito à Informação Urbanística

- i) A natureza real como um atributo da relação jurídico- urbanística e suas repercussões na informação urbanística

É habitualmente reconhecido que os atos administrativos urbanísticos detêm uma natureza real. Esta característica, associada a tais atos urbanísticos, significa, numa palavra, que os mesmos são praticados em função das regras aplicáveis às parcelas de solo em causa, aos lotes e/ou aos projetos que estejam a ser objeto de análise, abstraindo-se das circunstâncias pessoais do sujeito que os requer ou que de tais atos é destinatário.

A natureza real dos atos urbanísticos, como vem sendo salientado pela doutrina, apresenta várias consequências.

Ao nível do procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia, é a natureza real da relação jurídica procedimental que explica que se admita que o requerente ou o comunicante possam ser substituídos, procedendo-se, neste caso, ao averbamento da substituição no prazo de 15 dias artigo 9º nº10 do RJUE.

Do mesmo modo, após emitida e titulada a licença pelo respetivo alvará, a substituição do seu titular continuará a ser possível, devendo o substituto fazer prova da substituição ocorrida junto do presidente da câmara para que este proceda ao respetivo averbamento no prazo de 15 dias a contar da data da substituição artigo 77º, nº7 do RJUE. Identicamente, após titulada a comunicação prévia, também o seu titular poderá ser substituído à luz do, já mencionado artigo 9º, nº10 do RJUE. A indicada solução legal evidencia um expressivo carácter real das relações procedimentais urbanísticas, ressaltando que as mesmas se desenrolam ao redor da pretensão urbanística e das regras aplicáveis ao concreto prédio em causa, independentemente da mudança dos titulares dos direitos reais sobre esse mesmo imóvel, que só indiretamente são relevantes. É isto que fundamenta que, mesmo que mudem tais titulares, os adquirentes dos direitos em causa possam suceder na situação procedimental em curso, não tendo de iniciar um novo procedimento autorizativo, com todos os custos adicionais que daí adviriam.

Quanto à autorização de utilização, prevê-se mesmo que a titularidade do alvará de autorização de utilização de edifícios ou de frações autónomas, é transmitida automaticamente com a propriedade a que respeita, nada o particular tendo de requerer para esse efeito, o que evidencia o carácter real deste ato.

No mesmo sentido, também o regime do pedido de informação prévia demonstra bem a natureza tendencialmente real da relação jurídico-urbanística. Veja-se que à luz do artigo 14º, nº3 do RJUE se permite mesmo que o pedido de informação prévia possa ser requerido por qualquer interessado, mesmo que não seja o proprietário do prédio sobre o qual irá incidir a análise administrativa relativa à viabilidade de concretizar determinada operação urbanística, com o respetivo efeito vinculante no caso de este terceiro vir a adquirir um direito que lhe permita realizar essa mesma operação.

É justamente por força do carácter real do pedido de informação prévia que se deve entender que quem detém legitimidade para o licenciamento, comunicação prévia ou autorização de uma determinada operação urbanística poderá aproveitar o resultado e o efeito vinculante de um pedido de informação prévia favorável requerido por outrem, desde que os elementos objetivos em que assentou a análise de viabilidade se mantenham inalterados. Embora, noutra perspetiva, o "carácter real" seja um atributo normalmente atribuído aos atos de controlo prévio das operações urbanísticas", a verdade é que o mesmo está presente noutros atos administrativos urbanísticos.

A natureza tendencialmente real da relação jurídico-urbanística, como afirmado acima, tem projeção nas várias dimensões do direito à informação urbanística.

Vamos agora analisar, qual o conteúdo de cada uma destas posições subjetivas decorrentes do direito à informação e quais as concretas projeções nas mesmas do aludido carácter real da relação jurídico-urbanística.

ii) O direito (genérico) à informação urbanística não procedimental

O artigo 5º, nº 2 do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT) estabelece que: "Todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais". Por sua vez, a alínea c) do nº 2 da mesma disposição esclarece que tal direito comporta a faculdade de "Obter informações sobre as disposições constantes de programas e de planos territoriais, bem como conhecer as condicionantes, as servidões administrativas e as restrições de utilidade aplicáveis ao uso do solo".

Estipula o artigo 110º do RJUE, que: "Qualquer interessado tem o direito de ser informado pela respetiva câmara municipal (..) Sobre os instrumentos de desenvolvimento e de gestão territorial em vigor para determinada área do município,

bem como das demais condições gerais a que devem obedecer as operações urbanísticas a que se refere o presente diploma", sendo certo que tais informações, nos termos do n° 2 do mesmo preceito: "devem ser prestadas independentemente de despacho e no prazo de 15 dias. Por razões de promoção do acesso à informação e de praticabilidade no exercício do direito a essa informação é ainda previsto um dever de os municípios fixarem "no mínimo, um dia por semana para que os serviços municipais competentes estejam especificadamente à disposição dos cidadãos para a apresentação de eventuais pedidos de esclarecimento ou de informação ou reclamações" artigo 110º, n° 5 do RJUE.

Os transcritos enunciados normativos conferem um amplo direito à informação urbanística, de cariz tendencialmente genérico, transversal e omnicompreensivo, atribuindo a qualquer "interessado" o direito à obtenção de informação sobre um leque alargado, tendencialmente irrestrito, de questões jurídico-urbanísticas, nomeadamente sobre as normas de planeamento em vigor e as condições gerais a que devem obedecer as operações urbanísticas.

Atento o largo espetro das mencionadas normas, este direito informativo abrangerá, assim, a faculdade de obter qualquer informação que se possa relacionar com instrumentos de gestão territorial - sejam eles de âmbito nacional, regional, intermunicipal ou municipal -, com normas legais e regulamentares sobre o uso do solo, bem como sobre as condições, pressupostos e requisitos a que deve obedecer a realização de qualquer uma das operações urbanísticas previstas no RJUE.

A circunstância de ser expressamente previsto, no artigo 110º, n° 5 do RJUE, que a informação é prestada independentemente de despacho – em linha com o previsto no artigo 84º do CPA -, significa que a mesma deve ser fornecida sem que tenha de ser praticado um prévio ato administrativo por parte do órgão competente na matéria, que autorize casuisticamente a prestação da informação, num intuito de desburocratizar, simplificar e dinamizar o acesso à informação urbanística por parte dos particulares, que deve, assim, ser diretamente fornecida pelos serviços sempre que interpelados para tal.

Veja-se que o direito à obtenção da informação genérica sobre a política de gestão do território é, nos termos do artigo 5º, n° 1 do RJIGT e 110º, n° 1 do RJUE, conferido aos "interessados", condição substantiva que, nos termos gerais, carecerá de alegação e prova". Este conceito, numa primeira leitura, poderá parecer que aparta todos os eventuais não interessados da titularidade do direito à informação, mas a verdade é que tal exigência é menos restritiva do que possa parecer, uma vez que sendo os interesses urbanísticos interesses difusos, ainda que nas circunstâncias em que o particular não tenha um

interesse qualificado na informação que solicita - não sendo, nomeadamente, direta e pessoalmente interessado na mesma -, parece que, se o mesmo se apresentar nas vestes de ator popular, ao abrigo da legitimidade alargada que é conferida para a tutela de interesses difusos, também ao nível procedimental, dificilmente se poderá defender que o mesmo não detém legitimidade procedimental para obter informação urbanística, motivo pelo qual não lhe poderá ser negado o acesso à informação, pelo menos com fundamento na ausência de legitimidade procedimental para o efeito.

De notar que, como aludido, de acordo com as normas legais acima transcritas, a informação em causa reporta-se, nomeadamente, à aplicabilidade, vigência e regime dos instrumentos de gestão territorial e às condições de realização de operações urbanísticas, o que significa, uma vez mais, que a informação aqui em causa é tendencialmente independente do sujeito que a requer, sendo "passada", unicamente, com base nos parâmetros urbanísticos aplicáveis a uma determinada área geográfica ou operação urbanística, desligando-se por completo do requerente da informação ou mesmo dos proprietários ou outras pessoas que, naquele momento, detenham direitos reais sobre o bem. Dito por outras palavras: a informação em causa terá uma natureza eminentemente real, o que significa que a mesma, por princípio, enquanto se mantiverem os pressupostos jurídicos e factuais em que a mesma se baseou, vinculará o Município face a outros sujeitos, mesmo que não tenham sido estes a requerer a informação em causa.

Podemos afirmar que a informação urbanística é tendencialmente real porque existirão casos, embora não sejam os mais frequentes, em que a mesma poderá não deter essa característica, por exemplo, se um particular questionar o município sobre que condições subjetivas que terá de reunir para que o município considere que o mesmo é titular de um direito que lhe confira a faculdade de realizar uma determinada operação urbanística, nos termos e para os efeitos do artigo 9º, nº 1 do RJUE, pronunciando-se o município sobre a concreta situação jurídica da pessoa em causa, tal informação, por se basear no circunstancialismo subjetivo do requerente, e não em normas abstratamente aplicáveis a um determinado prédio ou projeto, não terá o mencionado carácter real acima mencionado, nem as características associadas a tal natureza.

iii) O direito à informação procedimental urbanística

Outra das dimensões do direito à informação no seio do direito do urbanismo é o direito à informação procedimental. O campo aplicativo deste direito tem como premissa a existência de um procedimento administrativo em curso, podendo ter por objeto, as faculdades de conhecer o processo administrativo, os atos procedimentais interlocutórios ou as operações materiais executadas no procedimento, bem como as decisões definitivas eventualmente aí tomadas.

O direito à informação procedimental, na esfera do direito do urbanismo, sem excluir outros domínios relevantes, terá como objeto de aplicação primordial, os procedimentos administrativos de elaboração de instrumentos de gestão territorial e os procedimentos administrativos de gestão urbanística.

Quanto ao primeiro, foi consagrada uma tutela particularmente forte do direito à informação em procedimentos administrativos de elaboração de instrumentos de gestão territorial. A este respeito, dispõe o artigo 5º do RJGT, no seu nº 1, que "Todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais", esclarecendo o nº 2 que tal direito compreende que as faculdades de "Consultar os diversos processos, designadamente, os estudos de base e outra documentação, escrita e desenhada, que fundamentem as opções estabelecidas" e "obter cópias de atas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados".

É previsto, assim, um direito à informação no seio de procedimentos de elaboração de instrumentos de gestão territorial com carácter genérico, que permitirá a qualquer pessoa consultar e escrutinar todos os documentos que constem do procedimento administrativo de elaboração desses instrumentos que apenas poderá, eventualmente, ser restringido nos casos previstos no artigo 83º, nºs 1 e 2 do CPA, na circunstância de existirem documentos classificados ou que contenham segredos comerciais ou industriais, o que, nesta sede, não será muito frequente, e, ainda, dados pessoais de terceiros.

Este direito de acesso à informação constante de procedimentos de elaboração de instrumentos de gestão territorial tem, ainda, ao longo do RJGT, outras concretizações específicas, sendo previsto, a título de exemplo, no artigo 88º, nº 1 que, para efeitos da chamada participação preventiva, determina que, "Durante a elaboração dos planos municipais, a câmara municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes, para que estes possam conhecer o estado dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões à autarquia ou à comissão consultiva".

No mesmo sentido, merece ainda destaque a circunstância de, para efeitos de participação pública, o Município ser obrigado a disponibilizar em local suscetível de ser consultado pelo público e sem necessidade de qualquer requerimento ou pedido particular nesse sentido, "a proposta, o respetivo relatório ambiental, o parecer final, a ata da comissão consultiva, os demais pareceres emitidos e os resultados da concertação" Artigo 89º, nº 1 do RJIGT.

O direito à informação procedimental tem assim, neste âmbito, uma dupla relevância, pois, além de permitir que os interessados conheçam, escrutinem e avaliem a atividade administrativa de planeamento territorial, o mesmo é conditio sine qua non de exercício do direito à participação na atividade de planeamento - que inclui as relevantes faculdades de apresentar sugestões de planeamento e propor a celebração de contratos para esse mesmo fim artigo 6º, nº 2 do RJIGT, resultando destas circunstâncias a sua particular importância e tutela jurídica neste domínio.

O artigo 5º do RJIGT, ao estabelecer que "todos os interessados" no procedimento têm direito à informação - parece prever a necessidade de alegação e prova de um estatuto de "interessado", porém, é equívoco e deve ser alvo de uma interpretação cuidadosa. Por um lado, porque, logo no artigo seguinte, o direito de participação é concedido a "todas as pessoas, singulares ou coletivas", não se estabelecendo qualquer limitação de exercício deste direito aos "interessados".

Não fará qualquer sentido – sendo mesmo contraditório e ab-rogante - entender-se que "todas as pessoas" podem participar no procedimento de elaboração de um instrumento de gestão territorial, mas só os "interessados" podem ter direito a ser informados sobre os trâmites desse mesmo procedimento, pois, a ser assim, frustrar-se-ia o direito (fundamental) à participação de "todas as pessoas", conferido pelo artigo 6º do RJIGT e pelo artigo 65º, nº 5 da CRP. Por outro lado, porque as posteriores concretizações do direito à informação ao longo do RJIGT nomeadamente, o artigo 88º, nº 2 (relativo à participação preventiva) e o artigo 89º, nº 1 (relativo à discussão pública) -, ao não fazerem qualquer menção à condição de interessado para efeitos de obtenção de informação procedimental, desmentem que este direito esteja condicionado à demonstração de tal estatuto.

Por fim, a Lei 83/95, de 31 de agosto (que consagra o regime do direito de participação procedimental e de ação popular), estando em causa o interesse difuso urbanismo, sempre nos teria de levar a concluir que o direito à informação seria exercível por quaisquer

cidadãos e associações defensoras do urbanismo independentemente de terem interesse direto na informação em causa artigos 1º e 2º da mencionada Lei, aspeto abordado supra.

Noutro plano, estando em causa procedimentos administrativos de controlo prévio, de pedidos de informação prévia ou de aplicação de medidas de reposição da legalidade urbanística (ou outros análogos ou com estes relacionados), regulados no RJUE, tem aplicação, de modo especial, o artigo 110º deste diploma, epigrafado, justamente, "direito à informação". Segundo esta disposição: "Qualquer interessado tem o direito de ser informado pela respetiva câmara municipal. (...) Sobre o estado e andamento dos processos que lhes digam diretamente respeito, com especificação dos atos já praticados e do respetivo conteúdo, e daqueles que ainda devam sê-lo, bem como dos prazos aplicáveis a estes últimos".

Parece resultar desta norma que os interessados, terão direito a serem informados sobre os procedimentos que lhes digam diretamente respeito - uma dupla condição de acesso à informação procedimental no âmbito do RJUE. Porém, a verdade é que tal dupla condição é meramente aparente, pois o certo é que, dizendo um procedimento diretamente respeito a um determinado sujeito, este será, necessariamente, interessado no mesmo, concluindo-se que os conceitos em causa se sobrepõem. Em todo o caso, e como temos vindo a referir ao longo deste texto, se um determinado particular se apresentar à administração na condição de ator popular para defesa do interesse difuso urbanístico, dificilmente a administração poderá obstar a que este, mesmo não sendo diretamente interessado no procedimento, obtenha a informação procedimental urbanística que solicite ao abrigo desse estatuto.

No caso específico do número 6 do artigo 110º: "Os direitos referidos nos n.ºs 1 e 3 são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendem e ainda, para defesa de interesses difusos definidos na lei, quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras de tais interesses." No fundo, o que o preceito anterior transmite é que para que os cidadãos possam ter direito à informação, tem-se exigido dois requisitos: um, de ordem substancial – deve estar em causa um interesse específico (atendível ou legítimo, no sentido de protegido ou não proibido juridicamente) na informação a prestar –, outro de ordem documental – deve comprovar-se documentalmente esse interesse (a não ser que seja notório).

As informações relativas aos instrumentos de desenvolvimento e de gestão territorial em vigor para determinada área do município, bem como as demais condições

gerais a que devem obedecer as operações urbanísticas a que se refere o presente diploma e ainda as informações relativas ao estado e andamento dos processos, são prestadas independentemente de despacho, no prazo de 15 dias (n.º 2).

Também o acesso aos processos e à passagem de certidões deve ser requerido por escrito, salvo o acesso aos documentos por via eletrónica, e é facultado independentemente de despacho no prazo de 10 dias a contar da data da apresentação do respetivo requerimento (n.º 4) e de forma a garantir uma efetiva concretização do direito à informação a Câmara Municipal deve fixar, no mínimo, um dia por semana para que os serviços municipais competentes estejam especificamente à disposição dos cidadãos para a apresentação de eventuais pedidos de esclarecimento ou de informação ou reclamações (n.º 5).⁸⁷

Voltando à ideia que conforma o presente texto, registre-se que, também neste âmbito do direito à informação em procedimentos administrativos de elaboração de instrumentos de gestão territorial e de gestão urbanística que a informação procedimental prestada pela administração, terá por objeto primário uma determinada pretensão relacionada com normas jurídicas (procedimentais ou substantivas) aplicáveis a uma determinada área geográfica ou a um certo projeto, o que faz com que a informação disponibilizada, à semelhança do que sucede com a generalidade dos atos praticados neste domínio, tenha natureza eminentemente real.

Se é verdade que o particular que requer a informação, nos casos em que não o faça ao abrigo do estatuto de ator popular, poderá ter de satisfazer algumas condições procedimentais tendentes a demonstrar a sua legitimidade (nomeadamente, a sua condição de "interessado"), o certo é que, após prestada a informação pela administração, a mesma, em certo sentido, acaba por se "desprender" das circunstâncias subjetivas ligadas ao requerente, sendo tendencialmente aproveitável por outros sujeitos procedimentais.

Nesta medida, a informação escrita prestada nesse procedimento, atenta a sua natureza tendencialmente real, aproveitará a quem venha a suceder ao requerente ou ao visado, naquela relação procedimental. Esta circunstância poderá ter um duplo significado: A administração continuará vinculada, perante os novos intervenientes procedimentais, pela informação escrita que prestou ao anterior interveniente

⁸⁷ LOPES, NEVES e OLIVEIRA; Dulce, Maria José Castanheira e Fernanda Paula; "Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado"; Coimbra; Almedina; 4ª Ed; 2016; p.702

procedimental, desde que as condições jurídicas e factuais em que a mesma foi proferida se mantenham e a administração, atenta a prescrição do artigo 11º, nº 2 do CPA, continuará responsável pelos danos que a sua informação escrita, mesmo que não obrigatória, tenha eventualmente originado nos sujeitos procedimentais que hajam sucedido àquele a quem a informação foi prestada.

Assim, tratando-se de um pedido de informação sobre matérias relativamente às quais a administração disponha de uma margem de livre apreciação administrativa, para que a mesma não incorra em responsabilidade civil pela informação prestada se, mais tarde, fazendo nova ponderação da situação, der uma decisão diferente da constante da informação, poderá ser conveniente que a administração precarize a informação, declarando que a informação é reservada ao melhor conhecimento que venha a adquirir sobre a matéria e que as informações prestadas estão dependentes do surgimento, no procedimento, de outras posições ou interesses jurídicos não considerados ou consideráveis à data da informação.

iv) O acesso aos registos e arquivos administrativos

Segundo o artigo 268º, nº 2 da CRP, "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". O artigo 17º do CPA dispõe que "O acesso aos arquivos e registos administrativos é regulado por lei", sendo esta lei a LADA. Também através do exercício do direito de acesso aos registos e arquivos administrativos se poderá requerer e obter informação urbanística.

Segundo o artigo 5º, nº 1 da LADA: "Todos, 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", sendo certo que, segundo o nº 2 do mesmo artigo: "O direito de acesso realiza-se independentemente da integração dos documentos administrativos em arquivo corrente, intermédio ou definitivo", ora, mediante o exercício desta posição subjetiva, "todos" poderão, "sem necessidade de enunciar qualquer interesse, ter acesso a documentos que contenham informação urbanística, como será o caso de documentos que suportem atos autorizativos urbanísticos como licenças, autorizações, alvarás ou sejam o suporte documental de procedimentos de reposição da legalidade urbanística.

Registe-se que, por via de regra, o direito de acesso aos registos e arquivos administrativos não é exercitável no decurso de um procedimento administrativo, mas só apenas após a sua decisão ou o seu arquivamento artigo 1º, nº 4 da LADA. De facto, é, por princípio, pressuposto do exercício desta dimensão do direito à informação a circunstância de se estar perante um procedimento administrativo já concluído pela tomada de decisão ou pelo seu arquivamento. Estando o procedimento administrativo ainda em curso, terá aplicação o regime relativo ao acesso à informação procedimental, acima abordado.

Neste sentido, estando em curso o procedimento administrativo, o acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode, em regra, ser diferido até à tomada de decisão ou ao arquivamento do processo, consoante o que ocorra em primeiro lugar (neste sentido, cfr. artigo 6º, nº 3 da LADA).

Porém, existe uma exceção para os casos em que, não obstante estar em curso um procedimento administrativo, os registos ou documentos administrativos foram elaborados há mais de um ano, caso em que a administração os deverá facultar nos termos amplos previstos pela LADA.

Também neste âmbito, a documentação e registos obtidos por referência a procedimentos urbanísticos, na maioria dos casos, dirá respeito a determinados imóveis ou projetos, razão pela qual a mesma terá idênticamente, uma natureza eminentemente real. E por isso que, por via de regra, a informação obtida manterá o seu conteúdo informativo e validade jurídica independentemente de quem seja o seu detentor.

Neste caso, não é de excluir que se aplique, o regime relativo à reutilização de documentos, previsto nos artigos 19º e ss. da LADA.

Podemos concluir que o direito à informação urbanística, embora siga o figurino geral do direito à informação administrativa e se decomponha nas mesmas dimensões informativas habitualmente presentes no quadro geral do direito administrativo, por força do seu objeto predominantemente "imobiliário" tem uma característica que o diferencia: a sua natureza tendencialmente real⁸⁸.

4. A participação dos particulares nas decisões urbanísticas

⁸⁸ ALVES e FREITAS; Pedro Delgado e Tiago Fidalgo de; “O acesso à Informação Administrativa”; Almedina; 2021; pp. 677-691

A necessidade de garantir a participação dos particulares nas decisões urbanísticas, *rectius*, nas decisões de planeamento urbanístico, resulta de estas deverem ser o resultado de uma ampla ponderação dos interesses públicos e privados coenvolvidos, surgindo esta ponderação possibilitada ou facilitada pela participação dos interessados, que assim carregam para o processo interesses que, de outro modo, a Administração dificilmente conheceria.

Serve, pois, este direito de participação procedimental como um corolário do princípio da imparcialidade da Administração (que visa garantir que as decisões administrativas sejam tomadas considerando os interesses relevantes e desconsiderando os irrelevantes) e de reforço do princípio democrático.

Se é verdade que não é possível garantir uma correta e conveniente participação nos procedimentos urbanísticos, designadamente de planeamento, se não se garantir, em simultâneo, uma conveniente e adequada informação, resulta clara a íntima ligação entre estes dois direitos e a relação de interdependência instrumental entre eles.

É neste sentido que a Lei n.º 31/2014 consagra, no n.º 2 do seu artigo 6.º, o "direito de participação efetiva nos procedimentos com incidência na ocupação, uso e transformação dos solos através da apresentação de propostas, sugestões e reclamações, bem como o direito a obter uma resposta fundamentada da administração nos termos da lei" (alínea a) e o "direito de acesso à informação de que as entidades públicas disponham e aos documentos que integram os procedimentos referidos na alínea anterior" (alínea b). Resulta claramente desta formulação que o direito à informação, embora não se confundindo com o direito à participação, é um seu corolário fundamental, o que é confirmado pelo disposto no artigo 49º daquela lei.

Na sequência da Lei de Bases, o artigo 5º do RJIGT de 2015 determina o seguinte: "todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais", nas suas várias vertentes enunciadas no n.º 2: informação direta (alínea c) – faculdade de obter informações sobre as disposições constantes de programas e planos territoriais bem como de conhecer as condicionantes e as servidões administrativas e restrições de utilidade pública aplicáveis ao uso do solo); direito à consulta dos processos (alínea a) – consultar os diversos processos acedendo, designadamente, aos estudos de base e outra documentação, escrita ou desenhada, que fundamentem as opções estabelecidas); e o direito de obter cópias e certidões (alínea b) – obter cópias de atas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados).

Se o direito à informação assume particular relevo em matéria de planeamento urbanístico, não é menor a importância que lhe deve ser concedida no âmbito da gestão urbanística.

Daí que no presente diploma, que fixa o regime aplicável às várias operações urbanísticas, seja dado um relevo fundamental a várias dimensões do direito à informação.

A atuação informativa dos órgãos autárquicos competentes pode assumir, desde logo, e para referir apenas as situações que terão maior repercussão, a natureza de informação prévia ou de simples direito à informação, sendo certo que num caso e noutro são distintos os respetivos pressupostos e efeitos jurídicos⁸⁹.

5. – O silêncio da Administração

O silêncio da Administração torna-se juridicamente relevante quando tenha sido dirigido um requerimento a um órgão competente que esteja adstrito a um dever legal de decidir, uma vez esgotado o prazo legal de decisão, pelo que não se confunde com o mero dever de pronúncia, previsto no artigo 13., n.º 1, do CPA, que se refere à imputação de um dever de dar resposta adequada às questões que sejam da sua competência.

Caso a Administração nada diga, e verificados esses pressupostos, a regra no âmbito administrativo geral era, ao contrário do que sugeria o então artigo 108.º n.º2, do CPA de 1991, a do indeferimento tácito (artigo 109.º do CPA), i. ..., a denegação do requerido, uma vez que o n.º 3 do artigo 108.º elencava, embora não taxativamente, as situações em que se devia atribuir ao silêncio o valor de deferimento.

Enquanto no caso de deferimento tácito, regulado no artigo 108.º do CPA de 1991, o legislador fazia corresponder ao silêncio da Administração um verdadeiro ato administrativo, no caso de indeferimento tácito estávamos perante uma mera ficção de ato com vista a permitir ao particular abrir a via judicial para reagir contra a inércia da Administração. Por outras palavras, o particular gozava da faculdade de presumir indeferida a sua pretensão para efeitos de exercício do respetivo meio de impugnação, caso contrário, o requerente não teria outro remédio senão o de continuar de guardar uma

⁸⁹ LOPES, NEVES e OLIVEIRA; Dulce, Maria José Castanheira e Fernanda Paula; Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado; Coimbra; Almedina; 4ª Ed; 2016; p.700

decisão expressa sem dispor de qualquer meio judicial para reagir contra a violação do dever de decidir que impendia sobre a Administração⁹⁰.

De notar, porém, que, quanto às operações urbanísticas - obras particulares, loteamentos e utilização de edifícios -, sempre se considerou, até ao RJUE, que a regra seria a do deferimento tácito, permitindo, na ausência de decisão expressa da Administração, o desencadear da operação urbanística ou uso do imóvel.

A intenção, todavia, do legislador, foi sempre a de que o procedimento se extinguisse pela tomada de uma decisão final expressa (artigo 127.º do CPA), que deve, em princípio, assumir a forma escrita (artigo 150.º do CPA).

O deferimento tácito, apesar de permitir que o particular não ficasse desprotegido contra a inércia da Administração, acabou por potenciar a inatividade da mesma, com os riscos inerentes de permissão do exercício de atividades sem o devido controlo prévio administrativo (atividades essas que se poderia chegar à conclusão serem inadmissíveis à luz do quadro normativo vigente e, por isso, fundadas num ato de deferimento silente inválido, passível de ser impugnado judicialmente ou anulado ou declarado nulo).

Encarado o deferimento como ato administrativo *tout court* e também, por isso, passível de impugnação administrativa pelos contrainteresados, a reação destes também era limitada, desde logo por faltar àquele ato um suporte formal que permitisse fundar a sua pretensão em juízo. Desta forma, cada vez mais se acentuava a tendência para a necessidade de os procedimentos administrativos, salvo em casos expressamente previstos na lei, deverem ser concluídos de forma expressa.

Entretanto, o Código do Procedimento Administrativo veio, na senda das alterações ao CPTA, extinguir a figura do indeferimento tácito (artigo 129º), tendo mantido o deferimento tácito nas relações da Administração com os interessados (artigo 130º nº1), apenas quando a lei ou regulamento o determine⁹¹.

Outras formas de extinção do procedimento são, igualmente, a desistência e a renúncia nos termos do artigo 131, a deserção, no âmbito da qual se presume o desinteresse procedimental do interesse artigo 132, a verificação de situações em que a finalidade do procedimento se torna impossível ou inútil artigo 95º e a falta de pagamento

⁹⁰ LOPES, NEVES e OLIVEIRA, Dulce, Maria José Castanheira e Fernanda Paula; Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado; Coimbra; Almedina; 4ª Ed; 2016; p.703.

⁹¹ *Idem. Ibidem* p. 704

de taxas e despesas de que a lei faça depender a realização dos atos procedimentais artigo 133⁹².

6. – A proteção de dados pessoais na consulta de procedimentos urbanísticos

Neste âmbito o que se pretende, no fundo, é garantir aos titulares dos dados, o exercício dos seus direitos consagrados pelo RGPD: direito de informação, direito de acesso, direito de retificação, direito de apagamento dos dados, direito à limitação do tratamento, direito de portabilidade e direito de não ficar sujeito a decisões individuais automatizadas.

6.1 – Direitos dos titulares dos dados

i) Direito de informação – Artigos 13º e 14º do RGPD

Os titulares dos dados têm o direito de serem informados quanto ao modo como os seus dados serão tratados pelo responsável pelo tratamento, de acordo com os artigos 13º e 14º do RJPD. A recolha dos dados diretamente junto do titular, artigo 13º do RGPD⁹³.

ii) O Direito de acesso – Artigo 15º do RGPD

Os titulares de dados têm o direito de obter do Responsável Pelo Tratamento a confirmação de que os dados pessoais que lhe digam respeito são ou não objeto de tratamento.

Este direito deve ser tendencialmente gratuito, não obstante possa ser criada uma taxa para permitir tal acesso no caso de pedidos infundados ou excessivos.

Caso os dados dos titulares sejam alvo de tratamento, estes têm o direito de aceder aos seus dados pessoais e a todas as informações respeitantes ao tratamento em causa, designadamente: as finalidades do tratamento; as categorias dos dados pessoais; os destinatários ou categorias de destinatários a quem os dados pessoais foram ou serão divulgados; se for possível, o prazo previsto de conservação dos dados pessoais, ou, se

92 LOPES, NEVES e OLIVEIRA, Dulce, Maria José Castanheira e Fernanda Paula; Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado; Coimbra; Almedina; 4ª Ed; 2016; p.705.

93 Cf. Artigo 13º nº1 do RGPD.

não for possível, os critérios usados para fixar esse prazo; a existência do direito de solicitar ao responsável pelo tratamento a retificação, o apagamento ou a limitação do tratamento dos dados pessoais; o direito de apresentar uma reclamação à autoridade de controlo; as fontes dos dados, caso estes não tenham sido recolhidos diretamente junto do titular; a existência de decisões automatizadas, incluindo a definição de perfis.

iii) Direito de retificação – Artigo 16º

É assegurado aos titulares dos dados o direito a obterem a retificação dos seus dados pessoais que estejam desatualizados, incorretos ou incompletos.

Cada retificação efetuada pelo Responsável pelo Tratamento implica a comunicação dessa alteração às entidades a quem os dados tenham sido transmitidos, salvo se: essa comunicação se revelar impossível e implicar esforço desproporcionado.

iv) Direito de apagamento – Artigo 17º

Confere aos titulares dos dados o direito de solicitar ao responsável pelo tratamento dos dados o apagamento dos seus dados^{94,95}.

⁹⁴ https://www.gaiurb.pt/gaiurb/uploads/writer_file/document/831/politica_3_rgpd_exercicio_de_direitos_dos_titulares_dos_dados.pdf página consultada em janeiro de 2023

⁹⁵ https://www.sg.pcm.gov.pt/media/38093/rgpd_regulamento.pdf página consultada em janeiro de 2023

Conclusão

O princípio da transparência não se basta com os mecanismos pelos quais os cidadãos possam ter acesso à informação, pressupondo, em certa medida, a publicação e divulgação de materiais e informações essenciais por parte da própria Administração, assumindo igualmente importância como forma de proteção de bens fundamentais, designadamente em matérias como o ambiente, a saúde e a segurança rodoviária por exemplo. Este princípio tem uma função considerada basilar na atividade administrativa.

O direito à informação administrativa constitui uma das manifestações fundamentais do princípio da transparência da Administração Pública e compreende-se que o direito à informação procedimental dos particulares não deve ser confundido com o direito à participação que é um seu corolário importante, na medida em que, não é possível uma profícua e informada participação dos interessados sem uma prévia e correta informação por parte destes sobre o que está em jogo. Representa um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias consagrado na CRP, mas compreende limites que não devem ser ultrapassados.

Face à maior exposição dos cidadãos, facilitada pelo crescimento tecnológico, o direito à proteção de dados pessoais ganhou uma nova dimensão. Atualmente, o ser humano está mais exposto e perante esta situação, a União Europeia resolveu tomar medidas, elaborando o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), que foi “executado” tardiamente, em território nacional, através da Lei nº 58/2019 de 8 de agosto (nova LPD). Tornou-se evidente a proximidade entre estes dois princípios e a sua constante conflitualidade, mas é impossível negar que os mesmos estão intimamente relacionados, isto é, não podemos falar de um sem falarmos do outro, dado que há partilha de noções fundamentais. Desta forma, quando existir tensão entre o direito de acesso à informação administrativa e o direito à proteção dos dados pessoais, torna-se necessário recorrer ao princípio da proporcionalidade para resolver uma situação de conflito entre ambos os direitos que são fundamentais.

Na âmbito dos procedimentos urbanísticos, para autores Autores como CLÁUDIO MONTEIRO e DIOGO CALADO, por este se tratar de direito administrativo (especial), é natural que as pretensões relativas ao direito à informação no quadro geral do Direito Administrativo, que constituirá um verdadeiro direito subsidiário nesta matéria, também as pretensões informativas relacionadas com matérias urbanísticas seguem, em grande parte, as soluções normativas consagradas para a generalidade das

relações jurídico-administrativas, apenas delas se desviando quando existam aspetos regulados de modo especial em legislação urbanística.

Bibliografia

- 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/> ;

- ALVES, Pedro Delgado e FREITAS, Tiago Fidalgo de:

“O acesso à Informação Administrativa”; Almedina; 2021

- AMORIM, Pacheco; GONÇALVES, Pedro Costa; OLIVEIRA, Mário Esteves de:

“Código do Procedimento Administrativo, comentado”, Almedina, 2010;

- ANDRADE, José Vieira de:

“O Dever da Fundamentação Expressa dos Atos Administrativos”; Almedina; 2018;

“Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”; Coimbra; Almedina; 2012;

- ANTUNES, Colaço:

“Mito e realidade da Transparência Administrativa” in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, Universidade de Coimbra, 1993;

- BOBBIO, Roberto:

“O Futuro da Democracia”; trad. Miguel Serras Pereira; Lisboa; D. Quixote; 1988;

- CALVÃO, Filipa Urbano:

“O RGPD e o papel da Comissão Nacional de Proteção de Dados” in Revista de Direito Administrativo, nº 4, janeiro-abril '19, AAFDL Editora;

“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, J.J Gomes:

“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 3ª ed., 1999

- CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital:

“Constituição da República Portuguesa Anotada”, Vol. II, Coimbra, 2010;

- CARVALHO, Raquel:

“O Direito à Informação Administrativa Procedimental”, Publicações Universidade Católica, 1999;

- CONDESSO, Fernando:

“Direito à Informação Administrativa”, Lisboa, 1995;

- CORDEIRO, António 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), nº 2, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/fe04d9de6b48/>

“O Consentimento do Titular dos Dados no RGPD”, disponível em <https://blook.pt/publications/publication/e772e2d8f7b4/>

“Direito da Proteção de Dados – À luz do RGPD e da Lei nº 58/2019”, Almedina, 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;

- COUTINHO, Juliana:

“A transparência administrativa e...” 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;

“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. Strangelock 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

- 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>

- GARCIA, Maria da Glória:

“Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo”; Lisboa; Almedina; 2016.

- GUICHOT, Emilio:

“Publicidad y Privacidad De La Informacion Administrativa”, Thomson Civitas, Arandazi, 2009;

- GONÇALVES, Pedro Costa:

“Notificação dos Atos Administrativos (Notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências de uma imposição constitucional)”, in AB VNO AD OmNES — 75 Anos da Coimbra Editora, Coimbra, Coimbra Editora, 1998;

“O direito de acesso à informação detida por empresas do sector público” in Cadernos de Justiça Administrativa nº 81, maio/junho de 2010;

- OLIVEIRA, Fernanda Paula;

“Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão.”, AEDREL, 2021;

- OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce:

“Regime jurídico da Urbanização e Edificação comentado”; Coimbra; Almedina

PINHEIRO, Alexandre Sousa:

“Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados”, Almedina, 2018;

“A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo” in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Vol. I, AAFDL Editora, 2016;

“Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)” in Boletim da Ordem dos Advogados, nº 11, maio de 2018;

- POSSACOS, Alice Manuel:

“A (necessária) articulação entre o direito à informação administrativa e o regime de proteção dos dados pessoais numa perspetiva atual”, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Porto 2020), disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/131577/2/437402.pdf>

PRATAS, Sérgio:

“A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos”, Almedina, 2020;

“Transparência do Estado, Administração Aberta e Internet”, ina Editora, 2013;

- 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 ;

- 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>

- SALDANHA, Nuno:

“Novo Regulamento Geral de Proteção de Dados – O que é? A quem se aplica? Como implementar?” FCA, 2018;

Jurisprudência

- Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Acórdão do STA de 17/01/2008, Proc. nº 0896/07;

Acórdão do STA de 30/09/2009, Proc. nº 493/09;

Acórdão do STA de 13/07/2016, Proc. nº 0577/16;

- Tribunal Constitucional (TC):

Acórdão do TC nº 519/2007, de 05/12/2007, Proc. nº 700/07

Acórdão do TC, nº 355/97 de 07/05/1997, Proc. nº 182/97

- Tribunal de Justiça (Grande Secção):

Acórdão de 24 de outubro de 2019, Processo C-136/17

Acórdão de 1 de outubro de 2019, Processo C-673/17

- Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE):

Acórdão do TJUE de 6 de outubro de 2015, Processo C-362/14 (Schrems), de Maximilian Schrems contra Data Protection Commissioner.