



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E A
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: uma colisão de direitos**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Tayssa Simone de Paiva Mohana Pinheiro Costa

Orientador: Professor Doutor Artur Micael Flamínio da Silva

Número da candidata: 30001967

Setembro de 2024

Lisboa

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E A PROTEÇÃO
DE DADOS PESSOAIS: uma colisão de direitos**

Dissertação apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Autônoma de Lisboa
como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito,
especialidade em Ciências Jurídicas.

Professor Doutor Artur Flamínio da Silva, orientador

Setembro de 2024

Lisboa

À minha família, que sempre esteve ao meu
lado em todos os momentos.

Pelo amor, apoio incondicional e paciência ao
longo dessa jornada. Vocês foram minha base,
meu porto seguro e minha maior fonte de
inspiração.

Esta conquista é tanto minha quanto de vocês.

AGRADECIMENTOS

Concluir esta dissertação representa para mim a realização de um importante objetivo acadêmico e pessoal. Parece ser uma jornada solitária, mas a verdade é que existe toda uma torcida por trás. E seria impossível fazer esse sonho acontecer sem o apoio de diversas pessoas que foram essenciais ao longo desta jornada.

Primeiramente, agradeço imensamente a Deus, que me deu o dom da vida, que é a minha fonte de esperança, meu esteio, minha proteção.

Aos meus amados pais, José Antonio e Vera. Não tenho palavras que possam expressar a minha tamanha e eterna gratidão. Vocês, que me acompanham desde o meu nascer, me viram crescer, comemoraram comigo cada vitória, e que não medem esforços para investir no meu futuro pessoal e profissional. Vocês, que não foram apenas pais, mas sempre foram meus amigos, meus companheiros, meu ombro. Vocês, que são o meu exemplo de família feliz e unida. Vocês, que não me deixam desistir de nada quando penso que não posso conseguir. Vocês, que são a minha base, o meu esteio, a minha fortaleza, a minha força, o meu guia, a minha alegria. Tudo o que sou, tudo que aprendi eu devo a vocês. Obrigada, “papi” e “mamy”. Obrigada por tudo, por todo o apoio, todo o amor incondicional, todo o carinho, toda a dedicação.

Ao meu irmão, meu “nenô”, Saulo, agradeço por sua amizade, seu carinho. Agradeço imensamente por todo o seu apoio, seu amor fraterno, que, mesmo a milhas de distância, não consegue impedir os constantes votos de incentivo, fazendo-me acreditar e ter fé de que o melhor está por vir e que não importam as dificuldades que encontrarei no meio do caminho, pois o final me espera com sucesso.

Ao meu esposo, Bruno Costa, que, apesar de morarmos na mesma cidade, foi somente após cruzar o Atlântico, nas idas e vindas a Lisboa para as aulas no Mestrado da UAL, que, perdidos entre os livros na livraria do Sr. Abdul, os nossos olhares se encontraram e nossos corações se entrelaçaram. “Mozão”, obrigada pelo companheirismo, pelo amor, pela paciência, por compartilhar os momentos de angústia, as tensões, as vitórias e as alegrias. Você esteve ao meu lado em todos os momentos, apoiando-me, compreendendo os sacrifícios e sempre me incentivando a seguir em frente, mesmo nos dias mais desafiadores. Amo você.

À minha filha, Maria Cecília, minha “Ceci”, que, mesmo tão pequenina, me ensinou o que é o verdadeiro amor. Você é a inspiração para que eu possa ser sempre a minha melhor versão. Mesmo sem entender completamente os desafios, trouxe luz e alegria aos meus dias. Minha princesinha, obrigada por entender os momentos em que a mamãe teve de

se ausentar para se dedicar à confecção deste trabalho. Que eu possa ser exemplo para você de que os estudos abrem portas em nossas vidas e que não devemos desistir dos nossos sonhos. Seu sorriso foi muitas vezes a força que eu precisava para continuar.

Aos meus sogros, “Elizabeth e Deco”, minha profunda gratidão nesta jornada. Vocês foram fundamentais em muitos momentos, oferecendo compreensão, motivação e, acima de tudo, acreditando no meu potencial.

Aos meus colegas de curso, “Ulisses Sousa”, “Larissa Costa”, “Graciana Gomes”, “Carolina Catizane”, dentre todos da turma 19 do Mestrado da UAL. Sou imensamente grata por todas as trocas de ideias, pelo companheirismo e pelo estímulo mútuo. As andanças por Lisboa com vocês tornaram esta experiência muito mais rica e inspiradora. Agradeço também pelas discussões, desafios e aprendizados compartilhados ao longo do caminho, que tanto contribuíram para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

Aos professores, em especial ao meu orientador, o Professor Doutor Artur Flamínio, agradeço pela orientação incansável, pela paciência e pela sabedoria compartilhada. Agradeço principalmente por ter me acolhido no meio do percurso e por cada correção, cada sugestão e cada conselho. Sua orientação foi imprescindível para eu refinar minhas ideias e alcançar o nível de qualidade exigido para este trabalho.

Ao meu sócio, Livio Estrela, ao meu chefe, o Deputado Roberto Costa, e ao Chefe de Gabinete, Roberto Luís, agradeço pela compreensão e flexibilidade durante este período, permitindo-me conciliar as responsabilidades profissionais com a dedicação necessária para a conclusão deste projeto.

Por fim, agradeço a toda minha rede de apoio, que, de alguma forma, esteve ao meu lado nesta caminhada. Vocês sabem de todos os desafios que enfrentei durante este percurso. Este trabalho é, em muitos aspetos, resultado de um esforço coletivo e colaborativo, por isso dedico a todos vocês o meu mais sincero reconhecimento.

“A transparência deve ser diretamente
proporcional ao poder. A privacidade deve ser
inversamente proporcional ao poder.”

(Stefano Rodotà)

RESUMO

A presente dissertação explora a colisão entre dois direitos fundamentais, quais sejam: o direito de acesso à informação administrativa e o direito à proteção de dados pessoais. O Direito de Acesso à informação administrativa é um direito fundamental que assumiu papel essencial na relação entre os cidadãos e a Administração Pública ao prevenir abusos e más práticas de gestão. Assim, com a materialização da transparência, a atuação pública direcionou-se para melhorar a condição de vida do cidadão relativo ao controlo e acesso de documentos. Dessa forma, reafirma-se a posição de protagonismo do cidadão no Estado Democrático de Direito, que muito demanda a Administração Pública para acesso de informações pessoais. De outra banda, o Direito à Proteção de Dados Pessoais busca salvaguardar a privacidade e a dignidade dos indivíduos, ao resguardar-lhes que seus informes pessoais sejam tratados com respeito e segurança. Este direito protege a privacidade ao garantir não só que dados não sejam divulgados ou utilizados sem consentimento, mas também assegurar que sejam armazenados de forma segura, prevenindo acessos não autorizados e uso indevido. A relevância deste estudo vai além da mera conciliação de direitos em conflito. A importância de equilibrar a proteção dos dados pessoais e a transparência administrativa nunca foi tão evidente. A dissertação levanta questões cruciais, como a linha que separa a transparência do uso indevido de dados pessoais e até que ponto a privacidade deve prevalecer sobre o interesse público no acesso à informação. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e o dialético. O estudo foi dividido em três capítulos. Os dois primeiros têm o intuito de apresentar de cada um dos direitos fundamentais de maneira isolada. Tal apreciação pormenorizada permite compreender os fundamentos, a evolução histórica e os princípios específicos de cada direito. O Capítulo 3 traz os pormenores da Proteção de Dados Pessoais na Administração Pública e o Direito de Acesso à Informação Administrativa, em que se verifica a colisão entre esses Direitos Fundamentais e as possíveis formas de solucioná-los; por fim, serão apresentados alguns casos concretos que os Tribunais Portugueses e Brasileiros tiveram de solucionar. A pesquisa concluiu que, não obstante seja real – e frequente – o aparente conflito entre esses dois direitos fundamentais, é possível eles coexistirem, com a preponderância de um sobre o outro a depender do caso em concreto, de modo que se possa encontrar a harmonia que assegure a transparência necessária ao funcionamento de uma democracia, sem comprometer a privacidade individual.

Palavras-chave: Acesso à informação administrativa; proteção de dados pessoais; princípio da administração aberta; colisão de direitos fundamentais.

ABSTRACT

This dissertation explores the collision between two fundamental rights: the right of access to administrative information and the right to the protection of personal data. The right of access to administrative information is a fundamental right that has assumed an essential role in the relationship between citizens and the public administration in order to prevent abuses and bad management practices. Thus, with the materialization of transparency, public action has been directed towards improving citizens' living conditions in terms of control and access to documents. In this way, the leading role of the citizen in the Democratic State of Law is reaffirmed, as they make great demands on the Public Administration for access to personal information. On the other hand, the Right to the Protection of Personal Data seeks to safeguard the privacy and dignity of individuals by ensuring that their personal information is treated with respect and security. This right protects privacy by ensuring not only that data is not disclosed or used without consent, but also that it is stored securely, preventing unauthorized access and misuse. The relevance of this study goes beyond the mere reconciliation of conflicting rights. The importance of balancing the protection of personal data and administrative transparency has never been more evident. The dissertation raises crucial questions, such as the line between transparency and the misuse of personal data and the extent to which privacy should prevail over the public interest in access to information. The approach used was deductive and dialectical. The study was divided into three chapters. The first two chapters aim to present each of the fundamental rights in isolation. Chapter 3 provides details of the Protection of Personal Data in Public Administration and the Right of Access to Administrative Information, in which the collision between these Fundamental Rights and the possible ways of resolving them will be verified, finally, some concrete cases will be presented in which the Portuguese Courts, as well as the Brazilian Courts, had to resolve. The research concluded that although the apparent conflict between these two fundamental rights is real - and frequent - it is possible for these rights to coexist, with the preponderance of one over the other depending on the specific case, so that a balance can be found that ensures the transparency necessary for the functioning of a democracy, without compromising individual privacy.

Keywords: Access to administrative information; protection of personal data; principle of open administration; collision of fundamental rights.

SUMÁRIO

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	13
1 O PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	18
1.1 Breves delineamentos acerca da evolução histórica-legislativa do direito de acesso à informação	18
1.2 O Direito de Acesso à informação administrativa	29
1.2.1 Portugal	33
1.2.2 Brasil	38
1.3 O princípio da Administração aberta enquanto princípio da atividade administrativa.....	40
1.4 O papel da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).....	50
2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS.....	55
2.1 Evolução histórico-legislativa da Proteção de dados pessoais	55
2.1.1 Europa	62
2.1.2 Portugal	65
2.1.3 Brasil	67
2.2 Princípios relativos ao tratamento de dados pessoais	73
2.3 O acesso a documentos administrativos e a proteção de dados pessoais.....	88
2.4 O papel das Autoridades de Controlo: Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)	94
3 A COLISÃO ENTRE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS	104
3.1 Técnicas de resolução de conflito entre os Direitos de Acesso à Informação Administrativa e à Proteção dos Dados Pessoais.....	104
3.2 Comportamento dos Tribunais Portugueses e das Autoridades Nacionais ante a colisão de direitos	117
3.3 A postura adotada pelos Tribunais Brasileiros e pelas Autoridades Administrativas.....	132

CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	155
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	158

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPPA	American Data Privacy and Protection Act
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANPD	Autoridade Nacional de proteção de dados
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CPA	Código de Processo Administrativo
DAL	Diretiva de Aplicação da Lei
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EOA	Estatuto da Ordem dos Advogados
FERLEI	Federação Regional das Associações de Pais e Encarregados de Educação à Escola Secundária Dr. Joaquim de Carvalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPAC	Instituto Português de Acreditação
LADA	Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
LAI	Acesso à Informação brasileira
LE	Lei de Execução
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
RGPD	Regulamento Geral de Proteção de Dados
RGCO	Regime Geral de Contraordenação
SINESP	Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A era digital trouxe consigo uma vasta gama de transformações que têm um impacto profundo na sociedade contemporânea, especialmente no que toca à gestão e ao acesso à informação. O volume de informação cresce a uma velocidade avassaladora, os serviços estão a tornar-se continuamente automatizados e a vida, cada vez mais, corre ao ritmo da tecnologia. Neste cenário, os dados pessoais, partilhados de maneira quase inevitável, tornaram-se o verdadeiro ouro desta era.

Em paralelo, vive-se o momento em que a transparência e a abertura dos dados públicos são princípios fundamentais para a promoção da democracia, de modo a permitir que os cidadãos exerçam plenamente seu papel de fiscalização e controlo social. O Direito de Acesso à Informação Administrativa tornou-se, assim, ferramenta indispensável para garantir a participação ativa da sociedade na gestão da *res pública*.

Neste contexto, um conflito surge de maneira incontornável: de um lado, o direito do cidadão de aceder à informação; de outro, o direito à proteção dos seus dados pessoais. É justamente nesse conflito que reside o cerne desta dissertação.

Importa referir que o Direito de Acesso à informação administrativa é um direito fundamental, reconhecido na Constituição da República Portuguesa, no Direito Europeu, no Código de Procedimento Administrativo e na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos; tendo o acesso à informação administrativa assumido papel essencial na relação entre os cidadãos e a Administração Pública, ao prevenir abusos e más práticas de gestão.

É de referir que, no decorrer do século XX, a organização do Estado passou de um modelo Burocrático – caracterizado, não apenas pela subordinação e rigidez no processo de tomada de decisão, como pela racionalização do exercício do poder de autoridade e exteriorização de um relacionamento rígido, unilateral e autoritário com os cidadãos – para um modelo Transparente – em que a sociedade em si já não mais tolera a distância e o autoritarismo, reivindicando uma maior participação popular (e, em consequência, «melhor protecção dos direitos dos administrados, intervenção nos procedimentos, obrigatoriedade de prestação de contas e de satisfação óptima das pretensões dos administrados através da prestação de serviços de qualidade»¹).

¹ GONÇALVES, José Renato – Estado burocrático e estado transparente modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a comissão de acesso aos documentos administrativos (CADA). In MIRANDA,

Assim, com a materialização da transparência, a atuação pública direcionou-se para melhorar a condição de vida do cidadão relativo ao controlo e acesso de documentos. Desta forma, reafirma-se a posição de protagonismo do cidadão no Estado Democrático de Direito, que muito demanda a Administração Pública para acesso de informações pessoais.

Dentre os solicitantes, incluem-se: jornalistas investigativos; grupos da sociedade civil que militam pela responsabilização e o controlo no uso dos recursos públicos; indivíduos que exigem saber por que uma determinada decisão foi tomada; empresas que buscam informações para fins de *marketing*; historiadores e académicos que pesquisam eventos recentes ou não tão recentes, dentre outros.²

Nessa esteira, a Administração Pública, como garante do bem comum, deve obedecer a dois imperativos aparentemente opostos: assegurar que os cidadãos tenham acesso à informação e, simultaneamente, proteger os seus dados pessoais, conforme o estabelecido pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e pela Lei Portuguesa de Proteção de Dados. Ao considerar que não há uma hierarquia ao abordar os direitos fundamentais, torna-se tênue a verificação relativa a quais dos direitos deve prevalecer, na hipótese de eventual colisão entre eles.

Ocorre que, quando esses dois direitos colidem, dúvidas e questionamentos surgem, ventilam-se aspetos fundamentais, tais como: qual informação pode ser acedida? Até que ponto a transparência justifica a divulgação de dados pessoais? E, mais importante, qual dos direitos deve prevalecer?

A questão foge do âmbito do Direito à Informação Administrativa posto em causa, pois envolve a análise de se tal informação é pertinente ao ponto de ser acedida e divulgada, sem comprometer a privacidade do titular dos dados. Também deve ser verificado se os dados são nominativos ou não, além de outras questões que podem surgir.

Na verdade, a coexistência do Direito de Acesso à Informação e do Direito à Proteção de Dados Pessoais frequentemente gera uma tensão considerável, já que ambos visam proteger interesses essenciais que podem ser conflitantes.

Observa-se que este é um tema que a todos atinge e, de uma maneira ou outra, se encontra presente diariamente na vida de cada um de nós.

Jorge (coord.) – **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento**. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 809-834, p. 814.

² BANISAR, David – **The right to information and privacy: balancing rights and managing conflicts** [Em linha]. Washington, DC: World Bank Institute: 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1786473. [Consult. 02 Jul. 2023], p. 12.

Em sociedades democráticas, esse direito é fundamental, pois assegura a transparência governamental e promove a liberdade de expressão. Ele permite que os cidadãos possam ter acesso às informações relativas às atividades do governo, de modo a garantir uma administração mais aberta, responsável e acessível, essencial para o fortalecimento do controle social e da participação cidadã nas decisões públicas.

De outra banda, o Direito à Proteção de Dados Pessoais busca salvaguardar a privacidade e a dignidade dos indivíduos, assegurando que seus informes pessoais sejam tratados com respeito e segurança. Esse direito protege não apenas impede que dados não sejam divulgados ou utilizados sem o consentimento apropriado, mas também exige que sejam armazenados de maneira segura, prevenindo acessos não autorizados e o uso indevido.

Dada a sua consabida complexidade, bem como as consequências práticas, assomou-se pela certeza quanto à importância do tema que ora se propõe a investigar, de modo que este trabalho procura dar seu contributo na busca pela conciliação entre esses dois direitos, a qual representa uma tarefa desafiadora: Estaria a ênfase na proteção dos dados pessoais atrofiando a transparência administrativa? Como é que o tratamento de dados pessoais interfere na prática de uma administração que, por definição constitucional, deve ser transparente e aberta?

A questão não é meramente teórica. Trata-se de um problema real e urgente que afeta diretamente a forma como governos, cidadãos e instituições interagem. A relevância deste estudo vai além da mera conciliação de direitos em conflito. A importância de equilibrar a proteção dos dados pessoais e a transparência administrativa nunca foi tão evidente.

Nessa vereda, a presente dissertação parte das seguintes hipóteses: a primeira é que a ênfase excessiva na proteção dos dados pessoais pode, paradoxalmente, comprometer a transparência e a eficiência da administração pública. No entanto, também se explora a possibilidade de que a promoção indiscriminada do acesso à informação pode resultar numa violação perigosa da privacidade dos indivíduos – e, ainda, a possibilidade de coexistência entre tais Direitos, com a preponderância de um sobre o outro a depender do caso posto.

O estudo visa, portanto, explorar a desafiadora interação entre esses dois direitos fundamentais, analisando as possíveis soluções para compatibilizá-los – não obstante as restrições que o tema impõe em razão de sua constante evolução e diminutas literaturas.

Para que se possa encontrar as possíveis respostas para o problema posto, alguns caminhos necessitarão ser percorridos, sendo preponderante: conhecer cada um desses direitos fundamentais de maneira isolada, a fim de apreciar os pressupostos do princípio da Administração aberta e do Direito de Acesso à informação; descrever a forma de conformação

jurídico-administrativa na valoração jurídica endereçada à adequação do Direito de Acesso à Informação Administrativa e à Proteção de Dados Pessoais no Direito Português; inteirar-se dos métodos que podem ser adotados para equilibrar os direitos quando colidirem, tendo em vista a impossibilidade de atribuir primazia absoluta em matéria de colisão de direitos; e apresentar como têm se portado os Tribunais e as Autoridades independentes (a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos – CADA e a Comissão Nacional de Proteção de Dados – CNPD) diante dos casos concretos.

Neste desiderato, buscou-se apoio no método de abordagem dedutivo e dialético.³ Os procedimentos metodológicos adotados foram histórico e de invocação de direito estrangeiro. As técnicas utilizadas para recolha e tratamento das informações foram as pesquisas documental e bibliográfica, tendo-se realizado estudo em obras literárias especializadas, monografias, teses, dissertações e artigos relacionados à problemática, bem como de acórdãos de Tribunais, leis e atos normativos portugueses e brasileiros que tratam direta ou indiretamente do tema. Realizou-se, ainda, buscas de pareceres das autoridades de controlo que regulam as matérias postas.

Por oportuno, ressalta-se que, ante a necessidade de realizar um estudo no Direito Comparado, as pesquisas foram feitas com o auxílio da *internet*, quando inviabilizada a pesquisa física e/ou direta.

Para melhor ambientação e compreensão das ideias trazidas, este estudo foi dividido em 03 capítulos. Os dois primeiros capítulos têm o intuito de apresentar cada um dos direitos fundamentais de maneira isolada. Tal apreciação pormenorizada permite compreender os fundamentos, a evolução histórica e os princípios específicos de cada direito, proporcionando uma base sólida para avaliar o conflito de forma equilibrada e justa.⁴

Assim, o Capítulo 1 apresenta, inicialmente, considerações gerais relativas ao Princípio da Administração Aberta e o Direito de Acesso à Informação, bem como um lineamento evolutivo deste instituto jurídico e o papel da CADA.

Outrossim, o Capítulo 2 visa compreender a conformação entre o Direito de Acesso à Informação Administrativa e a Proteção de Dados Pessoais. Para tal, expõe: a evolução histórico-legislativa da Proteção de Dados Pessoais; os princípios relativos ao tratamento de

³ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria – **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003, p. 91-104.

⁴ Tal qual o juiz deve considerar os argumentos e evidências apresentados por cada uma das partes em um processo judicial para emitir um veredicto justo, o estudo isolado de cada direito fundamental é crucial para identificar as interseções e desenvolver critérios que harmonizem os interesses em jogo, assegurando uma administração pública transparente e respeitadora da privacidade dos cidadãos.

dados pessoais; a correlação entre acesso aos documentos administrativos e a proteção de dados pessoais; bem como o papel da CNPD.

Por fim, o Capítulo 3 trará os pormenores da Proteção de Dados Pessoais na Administração Pública e o Direito de Acesso à Informação Administrativa, em que se verifica a colisão entre esses Direitos Fundamentais e as possíveis formas de solucioná-los. Por fim, serão apresentados alguns casos concretos em que os Tribunais Portugueses, assim como os Tribunais Brasileiros, tiveram de solucionar.

Ao fim, a conclusão deste trabalho pretende, à luz dos elementos de informação colhidos, demonstrar que, embora exista uma tensão inerente entre o Direito de Acesso à Informação e o Direito à Proteção de Dados Pessoais, é possível alcançar uma harmonia que assegure a transparência necessária ao funcionamento de uma democracia, sem comprometer a privacidade individual.

Por meio das legislações a serem apresentadas, relacionadas aos casos expostos às autoridades de controlo e aos tribunais, procura-se identificar princípios que possam guiar uma convivência harmoniosa entre esses direitos, com propostas de soluções viáveis para sua integração no ordenamento jurídico.

Este estudo, portanto, não visa discutir a questão de forma abstrata, mas também contribuir para o debate relativo à importância de garantir, simultaneamente, a transparência e a proteção dos dados pessoais. Com isso, o cidadão poderá aumentar sua fiabilidade na Administração Pública, ao sentir que seus dados estão protegidos e que, ao mesmo tempo, usufrui de direito de acesso para compreender e influenciar decisões públicas, o que é essencial para uma democracia forte.

1 O PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1.1 Breves delineamentos acerca da evolução histórica-legislativa do direito de acesso à informação

Conforme proposto quando do início do presente estudo, está-se a conhecer, primeiramente, os principais aspetos que contribuíram para o nascimento e evolução do Direito de Acesso à Informação.

De modo geral, ao se deparar com o termo «Direito de Acesso à Informação», mesmo sem maiores estudos, pensa-se no direito que todo e qualquer cidadão possui para solicitar e, por conseguinte, receber informações perante organismo ou entidade pública, desde que não sujeitas a impedimentos de ordem constitucional ou legal.

Importa referir que, atualmente, é possível ter noções vagas relativas ao tema. No entanto, nem sempre foi assim: tal conceção torna-se crível em razão de longo processo histórico de avanços e retrocessos na humanidade, que acabam por refletir não só nas inovações técnico-legislativas, como também nas jurisprudências das Cortes e Tribunais.

Desde tempos antigos, sempre houve locais específicos com o fim de reunir e armazenar as informações, para que, de forma organizada, pudessem ser acedidas e reutilizadas.

No período da Antiguidade Clássica, o acesso aos documentos era estabelecido pelos reis e sacerdotes e limitado a funcionários oficiais, que detinham sua custódia, bem como a pessoas com autorização especial outorgada por autoridade competente. Na verdade, o exercício do poder estava vinculado à conservação dos arquivos, o que era essencial para indicar bons governo e administração.⁵

A exemplo, cita-se a biblioteca do templo de Ramsés em Tebas, a qual, semelhante às primeiras bibliotecas da Assíria e Babilônia, continha a sabedoria acumulada de sua cultura e época. Todavia, seu uso era restrito à casta sacerdotal, incluindo escribas e autoridades do

⁵ DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP** [Em linha]. Paris: Unesco, 1983. (Programa General de Información y Unisist). Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057672_spa. [Consult. 15 Set. 2022], p. 2.

governo, funcionando, assim, como uma biblioteca governamental criada para fornecer informações à ordem estabelecida.⁶

Destarte, revestia-se de carácter religioso, já que se concebia o destino da humanidade como eterno retorno de ciclos cronológicos e o conhecimento do passado era a explicação para compreender a evolução do destino e conter sua renovação, motivo pelo qual se buscou preservar indiscrições e curiosidades hostis.⁷

Ainda da Antiguidade Clássica, a Biblioteca de Alexandria, fundada pela dinastia dos Ptolomeus no Egito, expressa a função de preservação cultural. Ao reunir a totalidade da literatura existente na época, ela atuava como centro de pesquisa, editora, instituto de estudos linguísticos, museu e repositório cultural. Seus bibliotecários, incluindo o renomado Calímaco, organizavam, completavam e criticavam os textos, criando catálogos como os *Pínakes*. A biblioteca utilizava políticas de aquisição agressivas, incluindo a cópia compulsória de livros dos navios que aportavam em Alexandria. Ela sofreu várias destruições, começando em 47 a.C. com um incêndio durante a invasão de César, e foi totalmente destruída em 640 d.C. No auge, possuía cerca de meio milhão de rolos de papiro.⁸

A noção de democracia na cidade-estado ateniense do século IV a.C. trouxe consigo a ideia de abrir os arquivos à pesquisa não oficial, de modo que eles eram fornecidos a litigantes para comprovar suas alegações perante os tribunais e até mesmo a magistrados eleitos quando acusados de traição ou violação das leis.⁹

Posteriormente, com o início do período moderno, mudanças passaram a ser observadas: a invenção da imprensa transformou os manuscritos em documentos específicos, o que permitiu seu armazenamento separado em bibliotecas ou edifícios dedicados; a crescente centralização governamental resultou em um aumento massivo de documentos, como referido por Filipe II, que, por vezes, assinava até 400 documentos em um dia; os governos começaram a se estabelecer em locais como Uffizi¹⁰, Escorial¹¹, Versalhes¹² e Whitehall¹³, tornando os arquivos não apenas necessários, mas possíveis.¹⁴

⁶ MCGARRY, Kevin – **O contexto dinâmico da informação: uma análise introdutória**. Trad. Helena Vilar de Lemos. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 1999, p. 111.

⁷ DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP**, *opere citato*, p. 2.

⁸ MCGARRY, Kevin, *opere citato*, p. 112.

⁹ DUCHEIN, Michel, *opere citato, loco citato*.

¹⁰ Com localização em Florença, na Itália, o Museu do Uffizi é um dos museus de arte mais famosos do mundo. Originalmente construído como escritórios administrativos para a família Medici, tornou-se um espaço para abrigar a vasta coleção de arte dos Medici e é hoje o lar de inúmeras obras-primas do Renascimento.

¹¹ O Mosteiro do Escorial, ou simplesmente Escorial, é um complexo histórico situado próximo a Madri, na Espanha. Construído no século XVI sob o reinado de Filipe II, serviu como mosteiro, palácio real, museu e

Dessa forma, durante os séculos XVI e XVII, muitos arquivos foram criados ou reorganizados para facilitar o acesso à informação de maneira mais rápida. Documentos anteriormente considerados como propriedade privada de funcionários passaram a ser vistos como pertencentes ao Estado.

Com efeito, a curiosidade dos historiadores europeus pelos documentos originais surgiu nos séculos XV e XVI, não só para copiá-los ou resumi-los, mas também para fazer exame crítico. No entanto, o acesso a esses arquivos era gerenciado pelos príncipes, que detinham a autoridade para permitir ou negar tal acesso, sem qualquer obrigação de justificar as suas decisões. Mesmo os beneficiários da autorização, somente poderiam publicar com a anuência de quem a concedeu¹⁵.

De igual modo, os historiadores coletavam informações oriunda dos inquisidores, tendo em vista que a entidade eclesiástica – em especial a Inquisição na Espanha e na Itália – interrogava os suspeitos de heresia e formavam um verdadeiro banco de dados com registos relativos a tudo que falavam, além de idade, lugar de nascimento, ocupação e crenças.¹⁶

Em meados do século XVIII, Voltaire – escritor e filósofo iluminista francês – encerrou o acesso a alguns arquivos do período do rei absolutista francês Luís XIV. No

escola. É um dos símbolos da monarquia espanhola e da Igreja Católica. Foi projetado para ser não apenas um mosteiro e um palácio, mas também um centro administrativo e um local de armazenamento para documentos importantes do governo espanhol. Essa centralização dos arquivos no Escorial refletia a tendência geral do período moderno de organizar e proteger documentos governamentais em locais específicos e seguros.

¹² O Palácio de Versalhes, localizado próximo a Paris, França, é um dos palácios mais famosos do mundo. Construído inicialmente como um pavilhão de caça para Luís XIII, foi expandido por Luís XIV e tornou-se o centro do poder político na França até a Revolução Francesa. Versalhes é conhecido por seus jardins elaborados, arquitetura luxuosa e como símbolo do absolutismo real. Quando Luís XIV transformou Versalhes na sede do governo francês em 1682, não só transferiu a corte, mas também a administração central do reino para lá. Diversos departamentos governamentais, incluindo os escritórios de ministros e outros altos funcionários, foram instalados no palácio. Com isso, muitos documentos administrativos e arquivos importantes eram mantidos em Versalhes, tornando-o um centro de poder político e administrativo até a Revolução Francesa.

¹³ Whitehall é uma rua e área em Londres, Reino Unido, famosa por ser o centro administrativo do governo britânico. O Palácio de Whitehall, que deu nome à área, foi a residência principal dos monarcas ingleses em Londres até ser destruído por um incêndio em 1698. Após esse incidente, muitos dos arquivos e documentos administrativos foram realocados para outros locais em Londres. O incêndio causou uma grande perda de materiais, mas o governo britânico tomou medidas para garantir que os documentos importantes fossem preservados e transferidos para novos edifícios administrativos. Parte dos arquivos foi movida para outros palácios e edifícios governamentais, como o Palácio de Kensington e a Casa de Banquetes, que sobreviveu ao incêndio e continuou a ser usada para fins administrativos.

¹⁴ BURKE, Peter – **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 108-109.

¹⁵ DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP**, *opere citato*, p. 3.

¹⁶ BURKE, Peter, *opere citato*, p. 96.

entanto, é exatamente nesse período que há grande transformação intelectual, a qual conduziria, no século seguinte, à abertura gradual dos arquivos ao investigador.¹⁷

Igualmente, nessa época, avança a concepção de que a justiça deve ser transparente, em especial a ideia de que todo acusado deve ter acesso ao depoimento de seus acusadores, com a obra *Dos Delitos e das Penas*, de Cesare Beccaria.

Nota-se, naquele tempo, no continente Europeu, o surgimento dos direitos humanos em meio a normas de natureza negativa da doutrina liberal, com o estabelecimento de limites à intromissão abusiva do Estado em favor da liberdade dos indivíduos.¹⁸

Tais inovações intelectuais ascenderam na Revolução Francesa de 1789, a qual proclamou que os documentos dos arquivos nacionais estivessem à disposição de qualquer cidadão que os solicitasse.¹⁹

Além disso, a Revolução Francesa marcou o início de uma nova era para os arquivos, com a criação dos Arquivos Nacionais e a introdução da ideia de que os arquivos deveriam servir ao cidadão. Essa mudança trouxe uma inovação significativa: a substituição do segredo de Estado pelo princípio da transparência. A abertura dos arquivos ao público, conforme estabelecido pela Lei de Messidor, ano II (decreto de 1794), foi um passo importante para reconhecer a informação como um direito civil.²⁰

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, oriunda da Revolução Francesa, por sua vez, teve sua importância na construção do direito à informação à medida que certificou a liberdade de imprensa e embutiu a liberdade de pensamento e comunicação e opinião entre os homens.²¹

Da leitura do artigo 10 do referido documento é possível vislumbrar a defesa da liberdade de opiniões, desde que mantida a ordem pública: «Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei». Seu artigo 11.º preserva a liberdade de comunicação de ideias e opiniões: «A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do

¹⁷ DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP**, *opere citato*, p. 3.

¹⁸ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**. [s.l.: Publicação independente], 2019, p. 7.

¹⁹ DUCHEIN, Michel, *opere citato*, p. 3.

²⁰ BAUTHIER, Robert Henri – Les Archives. In SAMARAN, Charles (dir.). – **L’Histoire et ses méthodes**. Paris: Gallimard, 1961. p. 1121-1166. (Encyclopédie de La Pléiade. Vol. 11), p. 1123.

²¹ SOUZA, Anderson Batista de, *opere citato*, p. 7.

homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos dessa liberdade nos termos previstos na lei»²².

Ainda no século XVIII, em 1766, na Suécia, foi aprovada a primeira legislação relativa à liberdade de imprensa e informação, ante a defesa do parlamentar Anders Chydenius por reformas democráticas que enaltecem as liberdades de imprensa e informação como direitos.²³ Esse, portanto, foi o marco legislativo da liberdade de informação pública, pois, se não estava manifestamente contrário às restrições estipuladas pela Igreja e pelo Reinado, era legítimo para ser escrito e impresso.²⁴

O interesse pelo bem comum, forte no século XVIII, é substituído pelos interesses de grupos e partidos políticos na sociedade moderna. Essa contradição afeta a conservação e o acesso aos arquivos públicos e privados. Historicamente, a preservação documental foi uma tarefa do Estado, motivada por razões administrativas e a necessidade de fornecer provas jurídicas para legitimar o novo Estado. Até hoje, essa função probatória permanece essencial para os arquivos públicos.²⁵

No século XIX, por sua vez, os países europeus passaram a realizar a gradual abertura de seus registos, em acordo com seu grau de liberalismo. Todavia, no final desse século ainda havia países que careciam de parâmetros para a abertura de seus arquivos, e os pleitos eram atendidos conforme a conveniência das autoridades.²⁶

Países como Bélgica, França, Inglaterra, Itália e Holanda adotaram o princípio da livre divulgação de documentos; entretanto, certos limites ainda se mantinham e nem todos os arquivos eram acessíveis a todos os pesquisadores, ou por serem considerados propriedade privada – portanto, fora do que se considerava arquivo público –, ou por se tratar de conteúdo classificado como confidencial – seja por motivo político ou jurídico –, o que impedia de aguçar a curiosidade pública.²⁷

²² DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO [Em linha]. **Ambassade de France au Brésil**, Paris (1789-08-26). Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. [Consult. 10 Out. 2022].

²³ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 8.

²⁴ *Ibidem*, p. 8.

²⁵ COSTA, Célia Maria Leite – Intimidade versus interesse público: a problemática dos arquivos. **Estudos históricos** [Em linha]. Rio de Janeiro. Vol. 11, n.º 21 (1998), p. 189-199. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2066/1205>. [Consult. 06 Abr. 2024], p. 191-192.

²⁶ DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP**, *opere citato*, p. 4.

²⁷ *Ibidem*, p. 4.

Importa referir que tal consulta, não obstante as restrições, ainda tinha de observar prazos prolongados.²⁸

Com a 1.^a Guerra Mundial, o acesso a documentos de vários países foi facilitado após a queda dos impérios russo, otomano e austro-húngaro. Gradualmente, os arquivos foram sendo abertos, e, às vésperas da 2.^a Grande Guerra, poucos eram os países que ainda não admitiam o acesso dos investigadores. Após o fim do conflito, esses registos passaram a ser cada vez mais acessíveis ao público em geral.²⁹

Percebe-se, portanto, que a 2.^a Guerra Mundial permitiu uma grande revolução documental, com a abertura dos arquivos ao público em geral.³⁰

Podem ser apontados como fatores que contribuíram para tal abertura: o avanço das pesquisas históricas; o desenvolvimento técnico-científico; o desenvolvimento da informática; o surgimento de vários meios de reprodução; as intensas lutas da sociedade em busca da consolidação do direito à informação; a independência de diversos países da África, Ásia, Oceânia e Caribe; a facilidade das relações internacionais e intercontinentais; o interesse cada vez maior pelos aspetos sociais da história.³¹

Já no decorrer do século XX, a organização do Estado passou de um modelo Burocrático – caracterizado pela subordinação, rigidez no processo de tomada de decisão, racionalização do exercício do poder de autoridade, com relacionamento rígido, unilateral e autoritário com os cidadãos – para um modelo Transparente. O público já não tolerava mais a distância e o autoritarismo, e reivindicou por maior participação, com destaque para «melhor protecção dos direitos dos administrados, intervenção nos procedimentos, obrigatoriedade de prestação de contas e de satisfação óptima das pretensões dos administrados através da prestação de serviços de qualidade»³².

Dessa forma, permitiu-se maior participação popular, mesmo que parcial, nos procedimentos. Isso não significa que houve uma total transformação na relação com o administrado, mas sim uma aposta «na transparência, na permanente sujeição ao olhar livre

²⁸ COSTA, Célia Maria Leite; FRAIZ, Priscila Moraes Varella – Acesso à Informação nos Arquivos Brasileiros. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 63-76, 1989, p. 63.

²⁹ DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP**, *opere citato*, p. 4-5.

³⁰ COSTA, Célia Maria Leite; FRAIZ, Priscila Moraes Varella, *opere citato*, p. 64.

³¹ DUCHEIN, Michel, *opere citato*, p. 5-6.

³² GONÇALVES, José Renato – Estado burocrático e estado transparente modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a comissão de acesso aos documentos administrativos (CADA), *opere citato*, p. 814.

do público» como uma espécie de «reaproximação ao meio social», com uma política ativa de informação e difusão.³³

Eis que, portanto, o Direito de Acesso à Informação surge como aquele capaz de contribuir como forma de prevenção de abusos e más práticas de gestão e prestação de serviços públicos, sendo entendido como requisito das sociedades democráticas e modernas, já que somente o conhecimento da informação correta em relação aos atos dos entes públicos possibilita a apreciação racional e objetiva.³⁴

Essa evolução histórica permite enxergar o quanto a Administração Pública se preocupou em ter um cidadão no centro do seu processo de tomada de decisão, mesmo que, em alguns momentos, de maneira mais retraída.

No caminhar da linha do tempo, as legislações igualmente progrediram. Essa positivação é imprescindível, já que permite que os direitos conquistados possam vir a ser concretizados.

Assim, em 1946, teria sido a Organização das Nações Unidas (ONU) que primeiro usou a expressão «liberdade de informação», quando, da adoção da Resolução 59(1), aduziu que ela constituiria «um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU»³⁵.

No entanto, o sentido não seria unicamente de direito de acesso à informação na posse de organismos públicos, mas, de forma geral, um fluxo livre de informação na sociedade.

Já em 1948, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), norma jurídica que constituiu a proteção universal dos direitos humanos pela primeira vez. As liberdades de expressão e informação vem consagrada em seu artigo 19º, nos seguintes termos: «Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão»³⁶.

³³ GONÇALVES, José Renato – Estado burocrático e estado transparente modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a comissão de acesso aos documentos administrativos (CADA), *opere citato*, p. 815.

³⁴ *Ibidem*, *loco citato*.

³⁵ MENDEL, Toby – **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado** [Em linha]. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. [Consult. 20 Set. 2022], p. 8.

³⁶ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS [Em linha]. **Nações Unidas**, Paris, (1948-12-10). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. [Consul 22 Set. 2022].

Tratou-se, portanto, de marco histórico que impulsionou as legislações mundiais a albergarem o direito de acesso à informação, bem como garantir esse direito nos discursos de políticas governamentais, já que é concebido como direito inerente e fundamental ao ser humano.^{37,38}

O Conselho da Europa, que é uma organização intergovernamental, por meio de sua Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdade Fundamentais (ECHR) garantiu a liberdade de expressão e informação como direito humano fundamental em seu Artigo 10; todavia, amparou unicamente o direito de receber e transmitir informação, mas não o de buscá-la.³⁹

Logo após, em 1981, organismos políticos do referido Conselho avançaram em reconhecer o direito à informação como um direito humano fundamental, com a adoção da

³⁷ BARROS, Dirlene Santos – **A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do Estado do Maranhão (2009-2014)**. São Luís: EDUFMA, 2020, p. 11.

³⁸ Com o fim de vislumbrar a importância do tema em questão e seu desenrolar no mundo, importante ressaltar o surgimento desse direito no continente americano, bem como apontar o papel da Organização dos Estados Americanos, por meio da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), a qual, em seu art.º 13 garante a liberdade de expressão em similitude aos instrumentos da ONU (MENDEL, Toby, *opere citato*, p. 10).

No entanto, a organização não governamental Associação Interamericana de Imprensa adotou a Declaração de Chapultepec, instrumento que dá vida ao artigo 13 da CADH.

Essa Declaração, que não ocupa posição jurídica formal, reconhece o direito à informação como um direito fundamental: «2. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informações, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar estes direitos. 3. As autoridades precisam ser obrigadas por lei a disponibilizar de forma oportuna e razoável as informações geradas pelo setor público [...]» (SOCIEDADE INTERAMERICANA DE PRENSA – **Acerca de la declaración** [Em linha]. Doral-FL, 13-11-2012. Disponível em: <https://www.sipiapa.org/notas/1214-acerca-la-declaracion>. [Consult. 03 out. 2022]).

Paralelamente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou, em 2000, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, a qual é considerada um completo documento oficial sobre liberdade de expressão no sistema interamericano (MENDEL, Toby – **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**, *opere citato*, p. 11).

Em seu preâmbulo aduz: «CONVENCIDO de que a garantia do direito de acesso à informação mantida pelo Estado assegurará maior transparência e prestação de contas das atividades do governo e o fortalecimento das instituições democráticas» (DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [Em linha]. OEA, Washington-DC (2000-10-16 a 27). Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosLE.pdf>. [Consult. 03 Out. 2022]).

O direito a informação é reconhecido de forma indubitável em seus princípios, a saber: «3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si e seus bens com presteza e sem ônus, independentemente de estar contida em bancos de dados ou cadastros públicos ou privados e, se necessário, de atualizá-la, corrigi-la ou emendá-la. 4. O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito. Esse princípio permite somente limitações excepcionais que precisam ser definidas previamente por lei na eventualidade de um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional das sociedades democráticas» (*ibidem*).

Nesse desiderato, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos prossegue com a adoção dos princípios sobre acesso à informação pública em suas resoluções desde o ano de 2003, exigindo que os Estados respeitem o acesso à informação pública de todos, garantindo, assim, o exercício pleno da democracia (MENDEL, Toby, *opere citato*, p. 11).

³⁹ DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, *opere citato*, p. 12.

Recomendação R(81)19 relativo ao Acesso à Informação Mantida por Autoridades Públicas, em que afirmava: «I. Todos os abrangidos pela jurisdição de um Estado-membro terão o direito de obter, mediante solicitação, informações sob o controlo das autoridades públicas que não os órgãos legislativos e autoridades judiciais»⁴⁰.

Por meio do Tratado da União Europeia – ou Tratado de Maastricht, o qual, em 1992, criou a União Europeia baseada nos pilares da política externa e de segurança comum, das comunidades europeias e da cooperação nos domínios da justiça –, foi feita uma declaração relativa ao direito de acesso à informação. Essa declaração destacou a transparência do processo decisório como ponto fulcral para o robustecimento do carácter democrático das instituições e para a confiança dos cidadãos na Administração Pública. Assim, recomendou-se a elaboração de relatório com medidas designadas a facilitar o acesso do público às informações detidas pelas instituições.⁴¹

Posto isso, em 1997, a questão da transparência alçou nova regulamentação com o art.º 255.º do Tratado de Amesterdão, que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados. O referido art.º 255.º, em seu n.º 1 dispunha: «1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos n.ºs 2 e 3»⁴².

Todavia, no ano 2000, a União Europeia adotou a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em que se estipulou, no art.º 42.º, o direito de acesso a documentos mantidos pelas suas instituições: «Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos»⁴³.

⁴⁰ RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS N.º R(81)19 [Em linha]. Strasbourg, **Council of Europe**, Strasbourg (1981-11-25). Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>. [Consult. 04 Out. 2022].

⁴¹ TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA – **Jornal Oficial das Comunidades Europeias** [Em linha], Luxemburgo (1992-07-29). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. [Consult. 10 Out. 2022].

⁴² TRATADO DE AMESTERDÃO – Altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias** [Em linha], Luxemburgo (1997-11-10). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>. [Consult. 10 Out. 2022].

⁴³ CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE [Em linha]. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Vienna, (2007-12-14). Disponível em: <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/42-direito-de-acesso-aos-documentos#explanations>. [Consult. 04 Out. 2022].

No ano seguinte, em razão de o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia estabelecer que o direito de acesso aos documentos públicos seria regulado conforme princípios e limites a serem posteriormente definidos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, foi regimentado o Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

Esse regulamento definiu os princípios, condições e limites que regem o direito de acesso aos documentos⁴⁴ do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Assim, independentemente de o interesse ser público ou privado, estabeleceu normas que garantem o exercício desse direito de forma simples e acessível, além de promover boas práticas administrativas relativas à matéria.

O acesso aos documentos públicos era proibido nas hipóteses em que prejudicasse a proteção do interesse público relativo à segurança pública, defesa, questões militares, relações internacionais e a política financeira, e no que dissesse à vida privada e à integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à proteção dos dados pessoais, entre outros casos.⁴⁵

O Regulamento apresentava, ainda, disposições no que atine a: documentos de Estados-Membros; forma dos pedidos de acesso; processamento dos pedidos iniciais; processamento de pedidos confirmativos; tratamento de documentos sensíveis; forma eletrónica de acesso; boas maneiras de práticas administrativas relativo à matéria; relatórios.

Cerca de duas décadas após reconhecer o direito de acesso à informação como um direito humano fundamental, em 2002, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa adotou a Recomendação Rec(2002)2 que alberga princípio geral relativo ao acesso aos documentos oficiais: «Os Estados-membros devem garantir o direito de todos de ter acesso, mediante solicitação, a documentos oficiais mantidos por autoridades públicas. Este princípio deve-se aplicar sem discriminação de natureza alguma, inclusive nacionalidade»⁴⁶.

A Recomendação conceitua o que seriam autoridades públicas, bem como documentos oficiais. Estes, portanto, consistiriam em informações registadas sob qualquer forma,

⁴⁴ Tal Regulamento entendia documento como sendo «qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa» (REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 1049, DE 30 DE MAIO DE 2001 – Relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2001-05-31), p. 43-48. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>. [Consult. 10 Fev. 2023]).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS N.º (2002)2 [Em linha]. Strasbourg, **Council of Europe**, Strasbourg (2002-02-21). Disponível em: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc. [Consult. 04 Out. 2022].

elaboradas ou recebidas e mantidas por autoridades públicas e vinculadas a qualquer função pública ou administrativa, com exceção de documentos em preparação.⁴⁷

Outros aspetos, tais como as situações de limitação ao acesso, pedido do acesso, como se dá o processamento, as formas de acesso, procedimentos de revisão em caso de recusa de acesso, custos, bem como medidas de promoção e publicação proativas estão devidamente contempladas na mencionada Recomendação.

Importante registar que, a partir do Tratado de Lisboa⁴⁸, o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia passou a ser designado como Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).⁴⁹ Este, em seu artigo 15.º, n.º 3, ampliou o direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e agências em geral:

Artigo 15º

(ex-artigo 255º TCE)

[...]

3. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respetivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número.

Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos por meio de regulamentos adotados pelo Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário.

Cada uma das instituições, órgãos ou organismos assegura a transparência dos seus trabalhos e estabelece, no respetivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos, em conformidade com os regulamentos a que se refere o segundo parágrafo.⁵⁰

Ainda no que tange às concretizações desses direitos, importante trazer à luz a Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, atinente ao acesso do público às informações relativas ao ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho.

O referido diploma tem como um de seus objetivos, tal qual disposto em seu art.º 1.º, «garantir o direito de acesso à informação relativa ao ambiente na posse das autoridades

⁴⁷ RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS N.º (2002)2, *opere citato*.

⁴⁸ Impende apontar que o Tratado de Lisboa foi responsável pela reestruturação da União Europeia. Não obstante tenha sido assinado em 2007, entrou em vigor somente em 2009.

⁴⁹ Neste documento é possível observar que o termo «Comunidade» foi substituído pelo termo «União».

⁵⁰ TRATADO SOBRE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA – **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Luxemburgo, (2016-06-07). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. [Consult. 10 out 2022].

públicas ou detida em seu nome e estabelecer as condições básicas do, e disposições práticas para o seu exercício»⁵¹.

Nesse mesmo ano, foi adotada a Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informações do sector público. Esta tem sua importância calcada no estabelecimento do princípio da administração aberta, o qual se estudará mais à frente, e assegura o acesso e a reutilização dos documentos administrativos.⁵²

O sítio oficial da União Europeia divulga diversas conexões/*links* para que seus cidadãos e/ou qualquer pessoa interessada possam ter acesso à base de dados da UE, suas publicações e registos públicos.⁵³

Como demonstrado ao longo deste subtópico, o acesso à informação, inicialmente restrito a elites, tornou-se fundamental para a democracia a partir da Revolução Francesa e ao longo do século XX. Esse processo impulsionou legislações que garantem e concretizam a transparência na Administração Pública, assegurando um maior controlo e participação cidadã.

Passar-se-á agora a expor aspetos relativos ao direito de acesso à informação em Portugal e no Brasil. Com o apoio dos pontos expostos, é possível ter uma visão mais ampla relativa ao contexto sobre como a transparência tem se tornado um valor fundamental nas administrações públicas modernas.

1.2 O Direito de Acesso à informação administrativa

Conforme observado no tópico anterior, o desenvolvimento do Estado intervencionista social, no curso do século XX, possibilitou a preconização de direitos e a proteção de espaço negativo de liberdades à medida que iam sendo editadas políticas que garantissem os direitos sociais pretendidos, com o mínimo de igualdade entre os cidadãos.⁵⁴

⁵¹ DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 4, DE 28 DE JANEIRO DE 2003 – Relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2003-02-14). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0004&from=PT>. [Consult. 10 Dez. 2022].

⁵² DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2003/98/CE, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2003 – Relativa à reutilização de informações do sector público. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2003-12-31). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0098&from=PT>. [Consult. 10 Out. 2022].

⁵³ Para consultar essas conexões basta aceder ao *link*: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/access-information_pt.

⁵⁴ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 8.

Esse período de transição do Estado Liberal ao Estado Social e, finalmente, ao Estado Transparente, já no final do século XX, enfatiza, justamente, a necessidade de um regime político democrático para se obter uma administração aberta e responsável.

No entanto, para que se possa alcançar a transparência, devem ser observados três pilares, de modo a reduzir as assimetrias informacionais e promover a participação cidadã no processo decisório, quais sejam: o acesso à informação; a difusão e a discussão, ao salvaguardar o fluxo da informação e os mecanismos que permitem a discussão dos assuntos públicos; e a proximidade entre o Estado e a Sociedade.⁵⁵

É igualmente dessa época que nasce a ideia do modelo de administração managerial⁵⁶, em substituição ao clássico modelo de gestão pública, ou seja, pautado em processos e técnicas de gestão empresarial.⁵⁷

Todavia, as restrições do modelo managerial, tais como ênfase excessiva na eficiência e eficácia administrativa – que representavam abordagem instrumental das relações de informação e consulta com os cidadãos, em que, apesar do maior acesso e participação, a administração permanecia parcialmente alheia às reais necessidades da população – aliadas ao avanço das sociedades democráticas e ao aumento das expectativas em torno da transparência e da responsabilidade administrativa, culminaram no surgimento de uma terceira via: uma Administração mais recetiva à cidadania. Nesse contexto, as pessoas passaram a exigir não apenas acesso à informação, mas também uma administração que respondesse de maneira mais direta e transparente às suas preocupações e contribuições.⁵⁸

Destarte, o direito à informação pública apresenta o viés de liberdade negativa e positiva do Estado: não só o espaço negativo de liberdade de imprensa enquanto difusora de informações; mas o agir positivo na garantia ao cidadão de manter-se informado pelo Poder Público como sinal de transparência de suas ações.⁵⁹

⁵⁵ PRATAS, Sérgio – **Transparência do Estado, administração aberta e internet**. Lisboa: INA, 2013, p. 40 *et sequentia*.

⁵⁶ A transição para a administração managerial trouxe avanços significativos para a transparência na administração pública e para o direito de acesso à informação. Com a expansão das funções estatais no Estado Social, a administração teve de se adaptar a um novo modelo de comunicação. A administração começou a fornecer acesso aos documentos e a justificar suas decisões, o que aumentou a transparência ao permitir que os cidadãos entendessem e verificassem as ações do governo. Outrossim, ações de *marketing* público, publicidade institucional e relações públicas visavam facilitar a comunicação com os cidadãos e, assim, aumentar a confiança nas organizações governamentais. Veja-se em PRATAS, Sérgio, *opere citato*, p. 47 *et sequentia*.

⁵⁷ ROCHA, José António Oliveira – **Gestão Pública e modernização administrativa**. Lisboa: INA, 2001, p. 51 *et sequentia*.

⁵⁸ PRATAS, Sérgio, *opere citato*. 60 *et sequentia*.

⁵⁹ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 8-9.

Atualmente, a evolução do direito de acesso à informação pública seguiu no caminho de separação do direito à liberdade de expressão e opinião – direito de informar – e, ao abeirar-se com o dever positivo de transparência do Poder Público – direito de ser informado –, conquistou o seu atual sentido: direito de se informar.⁶⁰

Nesse desiderato, o direito de acesso à informação pública fincou sua natureza jurídica enquanto direito humano e fundamental do homem.⁶¹

A esfera de proteção do direito fundamental que ora se estuda tem, em uma relação *prima facie*, a proteção da liberdade de informação e o ideal republicano e democrático – transparência do Estado – como bens jurídicos tutelados.⁶²

Como se está a falar do direito de acesso à informação pública, insta compreender o que significa a expressão «informação pública». Esta, portanto, pode ser assimilada como «bem público [...] que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, [...] tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social. Por um lado, a informação do Estado pode ser pública porque é armazenada em alguma unidade dos organismos públicos [...]. Nesse caso, público significa oposto a privado. Por outro lado, a informação pode ser pública porque é produzida pelo Estado, e também armazenada em suas dependências, significando, nesse caso, público como o oposto a secreto».⁶³

Já na legislação Portuguesa – Lei n.º 26/2016 –, o conceito legal está esculpido em seu artigo 3º, n.º 1, utiliza a nomenclatura «documento administrativo» para conceituar a informação pública, assim colacionado: «qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos organismos e entidades referidas no artigo

⁶⁰ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 9.

⁶¹ J. J. Gomes Canotilho diferencia os direitos fundamentais dos direitos humanos. Enquanto este refere-se ao direito válido para todos os povos e em todos os tempos, relacionado com direito internacional, independente de vinculação com ordem constitucional; aquele relaciona-se ao direito do homem, juridicamente garantido e limitado no espaço e no tempo, reconhecido e positivado na ordem constitucional (CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ª ed., 19.ª reimpr. Coimbra: Almedina, 2003, p. 259).

⁶² SOUZA, Anderson Batista de, *opere citato*, p. 15.

⁶³ BATISTA, Carmem Lúcia – **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social** [Em linha]. São Paulo, 2010. Dissertação de Mestrado em Cultura e Informação apresentada à Universidade de São Paulo (polic.ª). Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/publico/2349823.pdf>. [Consult. 23 Jan. 2023], p. 40.

seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a;

- i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos;
- ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados;
- iii) Gestão orçamental e financeira dos organismos e entidades;
- iv) Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas»⁶⁴.

A Lei n.º 26/2016, descreve «documento nominativo», no art.º 3.º, n.º 1, alínea “b”, como sendo «o documento que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados»⁶⁵.

A legislação portuguesa supramencionada vai um pouco mais a fundo para esclarecer precisamente o que não compreenderiam os documentos administrativos, de modo que, no mesmo art.º 3.º, n.º 2, elenca quais não podem ser considerados documentos administrativos, a saber: «a) As notas pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante, qualquer que seja o seu suporte; b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação; c) Os documentos produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado português.»⁶⁶

Por outro lado, a legislação brasileira, qual seja, a Lei de Acesso à Informação, diferenciou «documento» e «informação» em seu artigo 4.º, incisos I e II. Desse modo, são considerados informação os «dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato»; e documento corresponde à «unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato»⁶⁷.

⁶⁴ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016 – Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de 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. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2016-08-22), p. 2777-2788. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/26/2016/08/22/p/dre/pt/html>. [Consult. 20 Jan. 2023].

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ LEI N.º 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 – Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos. **Diário**

Ter em mente estas conceituações será de grande valia quando, no capítulo 3 da presente dissertação, vislumbrarmos alguns casos práticos de pedido de acesso aos documentos administrativos, tendo em vista que o facto de se tratar de documento administrativo puramente ou documento nominativo fará com que a Administração Pública adote um comportamento ou outro.

Enquanto direito humano, vimos no tópico anterior o seu reconhecimento perante a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. Passar-se-á a ver, neste momento, a ordem constitucional de Portugal e do Brasil para vislumbrar o direito de acesso à informação enquanto direito fundamental.

1.2.1 Portugal

A Constituição da República Portuguesa, em seu art.º 37.º, em capítulo que versa sobre os Direitos, liberdades e garantias, assegura a «Liberdade de expressão e informação», estando previsto em seu n.º 1 que «todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações»⁶⁸.

Trata-se, dessa forma, da garantia de dois direitos principais: a liberdade de expressão e o direito de informação. Jorge Miranda alerta para o facto de que não se deve fazer uma livre e incondicionada utilização de todos os meios de comunicação, ante a utilização da expressão «por qualquer meio» pela Constituição ao tratar do direito de se exprimir e divulgar o pensamento.⁶⁹

Como direito fundamental autónomo que é, o Direito à Informação compõe uma tríade de direitos que constitui a sua estrutura, quais sejam: «direito de comunicar publicamente informações sem impedimentos nem discriminações, direito de procurar informações sem impedimentos nem discriminações, direito de receber informações e de ser mantido informado sem impedimentos nem discriminações»⁷⁰.

Não obstante o direito geral de informação ora suscitado, a Constituição Portuguesa, em todo o seu texto, alberga um grande conjunto de direitos especiais de informação, a

Oficial da União [Em linha]. Brasília-DF (2011-11-18), p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. [Consult. 20 Jan. 2023].

⁶⁸ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – Aprova a Constituição da República Portuguesa. **Diário da República** [Em linha]. Lisboa (1976-04-10). Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. [Consult. 20 Jun. 2021].

⁶⁹ MIRANDA, Jorge – **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I, 2.ª ed., rev., atual. e ampl. Coimbra: Wolters Kluwer; Coimbra, 2010, p. 847.

⁷⁰ MIRANDA, Jorge – **Constituição Portuguesa Anotada**, *opere citato*, p. 852.

exemplo, direito à informação jurídica – art.º 20.º, n.º 1 e 2 –, direito de acesso dos cidadãos aos dados informatizados que lhes digam respeito – art.º 35.º, n.º 1 –, direito de ser esclarecido objetivamente e de ser informado acerca da gestão dos assuntos públicos – art.º 48.º, n.º 2 –, direito de acesso à informação administrativa – art.º 268.º, n.º 1 –, dentre outros.⁷¹

O direito de ser esclarecido objetivamente e de ser informado acerca dos atos das entidades públicas, esculpido no art.º 48.º, n.º 2, da CRP, suscitado alhures, é, também, enunciado do princípio da transparência administrativa.⁷²

Para fins do presente estudo, pincela-se o Direito de Acesso à Informação Administrativa previsto no art.º 268.º, n.º 1 e 2, da Constituição, que aduzem, respetivamente: o direito à informação administrativa procedimental («os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas») e o direito geral de acesso à informação administrativa ou informação extraprocedimental ou, ainda, não procedimental (« 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»⁷³).⁷⁴

Neste desiderato, no ditar de Canotilho, está-se diante do direito ao arquivo aberto, de modo que se tenha liberdade de acesso aos documentos administrativos independentemente da necessidade de demonstrar a existência de interesse pessoal, sendo salvaguardados

⁷¹ MIRANDA, Jorge – **Constituição Portuguesa Anotada**, *opere citato*, p. 853.

⁷² GONÇALVES, José Renato – **Acesso à informação das entidades públicas**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 13.

⁷³ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, *opere citato*.

⁷⁴ Alexandre Sousa Pinheiro apresenta o acórdão 117/2015 do Tribunal Constitucional quando autonomiza esses dois direitos no que diz respeito aos seus respetivos titulares: «enquanto os titulares do direito à informação administrativa procedimental são apenas os “directamente interessados” num procedimento administrativo, os titulares do direito de acesso são os “cidadãos”, enquanto membros da comunidade interessados na *res publica*, independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo. Ou seja, no primeiro direito pressupõe-se a existência de uma relação procedimental concreta entre a Administração Pública e um particular, passível de vir a ser directamente afetado pela decisão nele tomada; já no segundo direito permite-se o acesso generalizado, sem necessidade de demonstração de uma posição legitimante, que não seja a de serem cidadãos comuns» (PINHEIRO, Alexandre Sousa – A protecção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo**. 3.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2016. Vol. 1. p. 251-279, p. 358).

documentos que contenham dados nominativos, bem como os que guarnecem questões de segurança ou de justiça.⁷⁵

O direito à informação administrativa não procedimental, além de sua titularidade universal, destaca-se pelo facto de que o seu requerimento de acesso não carece de qualquer fundamentação.⁷⁶

Importante registar que, não obstante esteja localizado no título referente aos direitos e garantias dos administrados, o direito à informação administrativa não perde o seu carácter de direito fundamental e faz, portanto, gozo do estatuto de direito, liberdade e garantias.⁷⁷

Assim, em razão da sua natureza de direito análogo, a ele é aplicável o mesmo regime conferido aos direitos, liberdades e garantias, tal qual previsto no art.º 17.º, da Constituição Portuguesa.⁷⁸

No entanto, além de estar previsto constitucionalmente, em termos de concretizações legais, o direito à informação administrativa vem albergado em outros diplomas legais no ordenamento português, tais como: o Código do Procedimento Administrativo – que regula a informação procedimental ou instrumental – e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (doravante LADA) – que regimenta a informação extraprocedimental ou não instrumental.

Ao apresentar a legislação infraconstitucional, iniciar-se-á pelo Código de Procedimento Administrativo, o qual, logo em seu artigo 17.º, apresenta o princípio da administração aberta. Este ganha destaque no rol dos princípios gerais que regulamentam a atividade administrativa. Esta dissertação se reserva a falar com mais atento sobre ele no tópico seguinte.⁷⁹

Ao dar prosseguimento aos princípios gerais, o Código de Processo Administrativo (CPA), em seu art.º 18.º, assegura a proteção dos dados pessoais dos particulares. Não obstante esta temática tenha legislação própria, a sua relevância enquanto, inclusive, direito

⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**, *opere citato*, p. 515.

⁷⁶ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. (ICJP). Coimbra: Almedina, 2021. p. 31-115, p. 44.

⁷⁷ DIAS, José Eduardo Figueiredo – Breve nótula sobre o direito à informação no código do procedimento administrativo. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana F.; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários ao Código do Procedimento Administrativo**. 5.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2020. 2. vol. p. 5-33, p. 8.

⁷⁸ GONÇALVES, José Renato – **Acesso à informação das entidades públicas**, *opere citato*, p. 14.

⁷⁹ José Fontes destaca o acerto do legislador ao ter remanejado esse princípio, que já existia no Código de 91 para o capítulo que trata dos princípios gerais, posicionamento com o qual este trabalho se coaduna, tendo em vista a importância que a transparência tem para o bom funcionamento da atividade administrativa (FONTES, José – **Curso sobre o novo Código do Procedimento Administrativo**. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, Tópico 2.16, paginação não identificada).

fundamental, fez com que o Códex Processual de 2015 inovasse e a trouxesse para junto dos princípios que regulam a atividade administrativa.⁸⁰ Destaca-se que a temática da proteção dos dados pessoais será exposta no capítulo 2.

Ao avançar em seus artigos, o CPA dedica um capítulo para tratar sobre o Direito à Informação. Este é o Direito à Informação Procedimental, que pode ser vislumbrado em três vertentes, a saber: direito dos interessados à informação, ou seja, o direito «geral» de informação relativa ao andamento e as decisões tomadas em certo procedimento que lhes digam diretamente respeito (art.º 82.º, CPA); direito de consulta do processo relativo a esse procedimento (art.º 83.º, CPA); e direito de obter certidões que atestem certos factos ou decisões a ele relativas (art.º 84.º do CPA).^{81,82}

Vale ressaltar que tal direito não fica adstrito unicamente aos que estão sujeitos a algum procedimento administrativo, tendo em vista que o art.º 85.º, CPA, estende tal direito a «quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam», desde que comprovado por documentos seu interesse legítimo.⁸³

A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), transpõe as Diretivas n.º 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, bem como a 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003.

Em seu art.º 5.º, n.º 1, dispõe que «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»⁸⁴.

Importante observar na redação do dispositivo *supra* que o direito de acesso não se restringe unicamente ao direito de exame ou de reprodução da informação, mas também no

⁸⁰ Alexandre Sousa Pinheiro anota que, apesar da inclusão do referido princípio, não introduz novos elementos no regime substantivo do CPA, não obstante a expressão possa vir a ter consequências hermenêuticas. O autor acrescenta que o dispositivo reflete na proteção jurídica da informação pessoal e na dimensão técnica ou de segurança, pois se trata de um princípio que não pode deixar de ser considerado pela Administração Pública (PINHEIRO, Alexandre Sousa – A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo**. 3.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2016. Vol. 1. p. 339-366).

⁸¹ CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2015-01-07). Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/148081986/202107010120/73917221/diploma/indice>. [Consult. 20 Jun. 2021].

⁸² O direito ao acesso à informação administrativa procedimental é visto por Pedro Costa Gonçalves como a vertente subjetiva da transparência administrativa, ao ponto em que ao cidadão é permitido concretização de efetivas atividades propositivas, participativas e de controlo. É o valor consagrado à «cidadania administrativa» (GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2019, p. 485).

⁸³ CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, *opere citato*.

⁸⁴ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

direito de ter informação sobre a informação, à medida que engloba o direito de obter explicações relativas a sua existência e conteúdo.

A Administração Pública tem a obrigação de informar, ou melhor, o dever de divulgação ativa da informação, conforme preceitua o art.º 10.º da LADA, de modo que os organismos e entidades que estão subordinados a ela devem publicizar em seus sítios eletrónicos de maneira periódica e atualizada: os documentos administrativos⁸⁵, dados ou listas que os inventariem; o endereço eletrónico, local e horário para consulta presencial, modelo de requerimento ou outro meio adequado por meio do qual podem ser remetidos os pedidos de acesso; informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da atividade relacionada com o seu funcionamento; e as regras e as condições de reutilização da informação.⁸⁶

A LADA, no capítulo que versa sobre o regime sancionatório, precisamente em seu art.º 37.º, aduz que são puníveis com coimas⁸⁷ as pessoas singulares ou coletivas que reutilizarem documentos do setor público sem autorização da entidade competente, ou, ainda, que as reutilizarem sem observar as condições de reutilização estabelecidas no art.º 23.⁸⁸, n.º 1, ou que efetuarem o pagamento do valor previsto no n.º 2 do mesmo dispositivo legal.⁸⁹

⁸⁵ Sérgio Pratas exemplifica quais documentos administrativos – sem prejuízo de outros – devem ser publicizados para fins de atender a obrigatoriedade da divulgação ativa: «planos de atividades, orçamentos, relatórios de atividades e contas, organograma, orientações estratégicas, balanço social e outros documentos desta natureza. Documentos que permitam uma leitura global, macro, da atividade desenvolvida e dos principais resultados alcançados» (PRATAS, Sérgio – **A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos**. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 49).

⁸⁶ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

⁸⁷ Convém trazer um breve registro sobre o Direito das Contraordenações no regime jurídico Português. A doutrina compreende o regime das contraordenações como fruto do equilíbrio da convivência entre os Direitos Penal e Administrativo, à medida que sua natureza sancionatória que resulta na aplicação de coimas aproxima-se mais com decisão condenatória – eis o motivo da sua relação com Direito Penal –, do que com uma decisão da Administração, já que fruto de um ato administrativo. É, portanto, um direito das infrações administrativas (ALMEIDA, Antonio Duarte de – O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável? In **Cadernos de Justiça Administrativa – X Seminário de Justiça Administrativa**, n.º 71 – Efectividade da tutela dos cidadãos na relação entre jurisdições. Braga: CEJUR, 2008. p. 15-22, p. 15.)

O Regime Geral de Contraordenação (doravante RGCO), regulado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, define, em seu art.º 1.º a contraordenação como sendo «todo facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima», o qual atenda estritamente ao princípio da legalidade esculpido em seu art.º 2.º, ou seja, somente poderá ser punido se, e somente se, o facto estiver «descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática» (DECRETO-LEI N.º 433, DE 27 DE OUTUBRO DE 1982 – Institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1982-10-27). Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1982-34484875>. [Consult. 23 Jun. 2023]).

⁸⁸ Artigo 23.º Condições de reutilização

«1 - A autorização concedida nos termos do artigo anterior pode ser subordinada à observância de distintas condições de reutilização, a definir pelas entidades, caso em que deve ser titulada por licença disponibilizada em formato digital, suscetível de processamento eletrónico, designadamente: a) Licença predefinida de acesso aberto, disponível em linha, que concede direitos de reutilização mais amplos, sem limitações

As coimas podem variar entre 300 e 3.500 euros, na hipótese de pessoa singular; ou entre 2.500 e 25.000 euros, se pessoas coletivas, quando reutilizarem documentos do sector público sem autorização da entidade competente ou quando não efetuarem o pagamento do valor previsto para reutilização. Há, ainda, a variação entre 150 e 1.750 euros para pessoa singular e 1.250 a 12.500 euros para pessoa coletiva, na hipótese de reutilizarem documentos do setor público sem observar as condições de reutilização.⁹⁰

Por outro viés, é possível que haja o exercício do direito de acesso à informação administrativa não procedimental, diversamente do que propõe a LADA, unicamente pelo cidadão que demonstre o interesse legítimo para consulta do auto do processo, e desde que não se encontre em segredo de justiça, mediante o pagamento das taxas aplicáveis ao fornecimento de cópias, extrato ou certidões de auto ou parte dele, tal qual preceitua o artigo 90.º do Código de Processo Penal Português.⁹¹

1.2.2 Brasil

O Direito à informação é garantia fundamental assegurada no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1988, nos seguintes dispositivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

jurídicas, tecnológicas, financeiras ou geográficas; b) Licença predefinida, disponível em linha, de acesso com limitações jurídicas, tecnológicas, financeiras, geográficas ou outras; c) Licença não predefinida. 2 - A reutilização de documentos ou dados é tendencialmente gratuita, podendo estar sujeita ao pagamento de taxas por parte do requerente, quando necessário, fixadas pelas entidades de acordo com o disposto nos números seguintes».

⁸⁹ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

⁹⁰ Em especial no que tange ao direito de acesso à informação administrativa, o direito contraordenacional afasta-se do âmbito de aplicação do CPA e da LADA, em razão de garantias intrínsecas ao direito processual criminal e que são observadas pela legislação administrativa, a exemplo do cumprimento do segredo de justiça interno, restrito aos que são diretamente interessados, do procedimento contraordenacional até o momento da notificação de decisões interlocutórias ou da acusação. Assim, não obstante se trate de informações relacionadas a procedimentos processuais, em atenção ao segredo de justiça da fase administrativa do processo contraordenacional, afasta-se a aplicação do direito de acesso à informação administrativa, em prol da proteção à situação jurídica do arguido e do acautelamento da própria investigação (MARQUES, Luís; ALVES, Catarina Custódio – O acesso à informação administrativa nos processos contraordenacionais – uma curva em direção ao direito administrativo. **Revista Julgar** [Em linha]. Lisboa. (mar. 2017), p. 1-26. Disponível em: <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2017/03/20170331-ARTIGO-JULGAR-Acesso-à-informação-administrativa-processo-contraordenacional-Luís-Marques-e-Catarina-Alves-v2.pdf>. [Consult. 26 Jun. 2023], p. 18).

⁹¹ DECRETO-LEI N.º 78, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1987 – “Código de Processo Penal”. Aprova o Código do Processo Penal. Revoga o Decreto-Lei n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1987-02-17). Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>. [Consult. 26 Jun. 2023].

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

[...]

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

LXXII - conceder-se-á "*habeas-data*":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

[...]

Art. 37. [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.⁹²

Para fins do presente estudo, o direito de acesso à informação em que se debruçará é o disposto no art.º 5.º, XXXIII, qual seja, o que assegura ao cidadão o direito de obter informações dos organismos públicos de interesse do particular ou geral.

Em 1991, foi publicada no Brasil a Lei n.º 8.159, também conhecida como Lei da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. A mencionada legislação trata da matéria em comento em seu art.º 4.º, ao estabelecer que «Todos têm direito a receber dos organismos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado,

⁹² CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1988 – **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (1988-10-05), p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. [Consult. 05 Set. 2022].

bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas»⁹³.

No entanto, a Lei de Acesso à Informação brasileira, doravante LAI, somente foi aprovada em 18 de novembro de 2011, com sua entrada em vigor em 16 de maio de 2012, após nove anos de tramitações de projetos de leis na Câmara dos Deputados.⁹⁴

A lei brasileira é vista como pilar para superar desalinhamentos da participação social nas várias esferas públicas à medida que: fornece aos cidadãos instrumento para combate à corrupção por meio da prevenção e incentivo ao controle social; aspira à melhoria da gestão pública quando fortalece a eficácia na tomada de decisões e a democracia; protege garantias e direitos individuais com a promoção do direito à privacidade e dos direitos fundamentais; assim como promove ações com o fim de assegurar vantagens na vida social e práticas comerciais.⁹⁵

As contribuições acima enumeradas são possíveis, pois a LAI permite que qualquer citação solicite informações estatais aos organismos públicos, e que a Administração Pública apregoe, de forma proativa e sem necessidade de solicitação, informações de interesse do cidadão, utilizando tecnologias da informação.⁹⁶

Neste compasso é considerada o grande marco na história da transparência administrativa no Brasil, no que tange ao seu aspeto formal, ou seja, aquele ligado ao objeto do presente estudo, que é o acesso a informação pública.⁹⁷

1.3 O princípio da Administração aberta enquanto princípio da atividade administrativa

Tendo feito essas alusões ao Direito de Acesso à Informação Administrativa, bem como à transparência, será crucial ver, também, a importância do princípio da administração aberta. Tais conhecimentos funcionam como alicerce para entender como as práticas de abertura governamental influenciam a sociedade e a democracia, o que se torna relevante

⁹³ LEI N.º 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991 – Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (1991-01-09), p. 455. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm. [Consult. 15 Out. 2022].

⁹⁴ BARROS, Dirlene Santos – **A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do Estado do Maranhão (2009-2014)**, *opere citato*, p. 13-14.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁶ *Ibidem*, *loco citato*.

⁹⁷ CANHADAS, Fernando Augusto Martins – **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018, p. 131.

antes de abordar seu conflito com outros direitos fundamentais, em especial a proteção dos dados pessoais, como se verá mais adiante.

Importa referir, assim, que em termos infraconstitucionais, a transparência administrativa surgiu, surpreendentemente, no ordenamento jurídico português, em legislação adjetiva, de natureza apenas instrumental, ou seja, processual, diversamente de legislação substantiva ou material, principal, em que se definem e constituem os deveres, os direitos e as relações jurídicas.

Assim sendo, foi em 1985, com o Decreto-Lei n.º 267⁹⁸, o qual aprovou a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, que se introduziu a política de transparência administrativa quando da intimação para consulta de documentos, processo e/ou passagem de certidões.⁹⁹

Em nível substantivo, passou a ser regulamentada somente uma década depois, com a aprovação do Código de Procedimento Administrativo, em 1991¹⁰⁰, e com a aprovação da primeira Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, a Lei n.º 65/1993.¹⁰¹

Todavia, no que diz respeito a compreender o conteúdo normativo do princípio da administração aberta, está-se diante de tarefa árdua, à medida que se encontra disseminado em inúmeros enunciados normativos, em alguns com sentidos diversos, inclusive, o que dificulta

⁹⁸ DECRETO-LEI N.º 267, DE 16 DE JULHO DE 1985 – Aprova a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1985-07-16), p. 2046-2064. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/267-1985-183443>. [Consult. 20 Abr. 2023].

⁹⁹ A regulação da matéria ocorria entre os artigos 82.º e 85.º. Os pressupostos vinham elencados no art.º 82.º, do qual já se podia vislumbrar a possibilidade de consulta de documentos, processos ou solicitações de certidões. No entanto, a autorização era concedida somente aos interessados ou ao Ministério Público. A restrição de acesso se dava às matérias secretas, as quais, segundo o n.º 3 do referido artigo eram «aquelas em que a reserva se imponha para a prossecução de interesse público especialmente relevante, designadamente em questões de defesa nacional, segurança interna e política externa, ou para a tutela de direitos fundamentais dos cidadãos, em especial o respeito da intimidade da sua vida privada e familiar». Percebe-se, que, ainda em 85, não se verbalizava a proteção dos dados pessoais, porém já se garantia a privacidade dos cidadãos.

¹⁰⁰ O Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, que aprovou o Código do Procedimento Administrativo, que regulava juridicamente o modo de proceder da administração perante os particulares, foi posteriormente revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, o qual, foi igualmente revogado pelo Código atualmente em vigor, Decreto-Lei n.º 4/2015.

¹⁰¹ Esta legislação transpôs a Diretiva do Conselho n.º 90/313/CEE, de 07 de julho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente. Vale registrar que tal legislação sofreu três alterações. A terceira, realizada pela Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, a qual foi igualmente revogada pela segunda Lei de Acesso aos Documentos Públicos, aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que transpôs a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, referente à reutilização de informações do setor público. Novamente sofreu alteração pela terceira – e atualmente em vigor – Lei de Acesso aos Documentos Públicos.

quando um deles provém de fonte constitucional, pois exige adequação dos demais ao seu conteúdo.¹⁰²

O atual Código de Procedimento Administrativo, em seu art.º 17.º, no título que versa sobre os princípios gerais da atividade administrativa, apresenta o princípio da Administração Aberta: «todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas»¹⁰³.

Trata-se de um princípio de tamanho alcance para a Administração Pública que, com a mudança do Código de 1991 para o Código de 2015, foi realocado entre os princípios gerais que regem a atividade administrativa.

Outrossim, sua notoriedade enquanto princípio *jus* fundamental, com a modificação suprassuscitada, permitiu a consolidação da democracia administrativa. Assim, passou a atuar como barreira ao segredo administrativo.¹⁰⁴

Tal enunciado também representa o mais antigo princípio que se está a abordar, bem como traduz o disposto na fonte constitucional, especificamente no art.º 268.º, n.º 2: «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»¹⁰⁵.

Por outro lado, o mais recente está presente no art.º 2.º da Lei n.º 26/2016, que regulamenta o Regime Jurídico de Acesso à Informação Administrativa: «o acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares»¹⁰⁶.

Depreende-se, dos enunciados normativos supracolacionados, que o referido princípio possui conteúdo diverso. Tal facto pode ter como causa sua origem temporal e de fontes

¹⁰² FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. (ICJP). Coimbra: Almedina, 2021. p. 7-29, p. 7-8.

¹⁰³ CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, *opere citato*.

¹⁰⁴ DIAS, José Eduardo Figueiredo – Breve nótula sobre o direito à informação no código do procedimento administrativo, *opere citato*, p. 15-20.

¹⁰⁵ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, *opere citato*.

¹⁰⁶ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

diversas, o que o torna um princípio composto, resultado da combinação adequada de conteúdos normativos segmentados.¹⁰⁷

Da redação do art.º 268.º, n.º 2, da CRP e do art.º 17.º, n.º 1, do CPA, expressa-se a formulação do subprincípio do princípio da administração aberta, qual seja, o princípio do arquivo aberto. Este, até 1993, representou a enunciação completa do princípio de que ora se está a tratar, quando foi introduzido, por meio da primeira LADA, um novo enunciado, que ampliou seu conteúdo e sentido.¹⁰⁸ Atualmente, tais designações encontram-se convergidas em conteúdo idêntico.

O princípio da administração aberta está intrinsecamente ligado ao direito de acesso à informação não procedimental, ou seja, ao direito de se obter acesso aos documentos existentes, independentemente da existência de um interesse pessoal e direto na consulta.¹⁰⁹

Com a LADA de 1993 (Lei n.º 65/93, de 26 de agosto), constatou-se evolução no enunciado do princípio da administração aberta, o qual passou a contar com o modo como deve ser enquadrado o exercício do direito de acesso dos particulares à informação administrativa: observância dos princípios da publicidade, transparência, igualdade, justiça e imparcialidade.¹¹⁰

Com relação ao princípio da publicidade, este obriga a Administração Pública a tornar pública sua atividade e organização e permite aos particulares a exigência do conhecimento dessa organização e atividade, sempre que não haja outro comando normativo de valor mais elevado para restringi-la ou anulá-la.¹¹¹

Não obstante transparência e publicidade possam vir a ser confundidas, há peculiaridades que as distinguem, a saber: a publicidade exige uma atitude proativa por parte da Administração Pública, o que não se observa na transparência; a transparência, por sua vez, exige que as organizações e atividades a serem apresentadas aos administrados sejam inteligíveis ao ponto que permitam a apreensão funcional do seu teor e, assim, possa lhes ser conferidas legitimidade e executoriedade.¹¹²

¹⁰⁷ FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português, *opere citato*, p. 8.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹⁰⁹ FREITAS, Tiago Fidalgo de – Administrative Transparency in Portugal. **European Public Law** [Em linha]. Vol. 22, n.º 4 (2016), p. 667-688. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/22.4/EURO2016040>. [Consult. 23 Jun. 2023], p. 668.

¹¹⁰ FARINHO, Domingos Soares, *opere citato*, p. 11.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 13.

¹¹² *Ibidem*, *loco citato*.

Na redação da LADA de 1993 – e, também, na versão de 2007, Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto –, é possível observar a evolução do princípio da administração aberta, à medida que, no viés da dimensão passiva do subprincípio do arquivo aberto, propõe a sua dimensão proativa, já que impõe dever de comunicação não provocada ou solicitada pelo administrado, pois o objeto fim é divulgar ao público informações relativas à Administração Pública, de modo que não fique limitada ao espaço burocrático, que requer a busca por parte do particular.¹¹³

Com a LADA atualmente em vigor, Lei n.º 26/2016, o princípio da administração aberta deslocou-se para o art.º 2.º e passou a ser definido em seus três números, a saber:

Artigo 2.º

Princípio da administração aberta

1 - O acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares.

2 - A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades.

3 - Na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da Internet deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização.¹¹⁴

Pode-se constatar, portanto, que os princípios da publicidade e da transparência já não se encontram enumerados em um rol exemplificativo no n.º 1 do referido artigo, mas passam a ganhar maior notoriedade com conteúdos prescritivos e impositivos de deveres em decorrência de sua aplicação ao longo dos n.ºs 2 e 3.

A publicidade e a transparência permitem à Administração Pública facultar «aos cidadãos *uti universi* informações em primeira mão sobre atitudes, orientações e projetos da Administração, munindo-os de meios indispensáveis à sua participação, enquanto agentes cívicos, em quaisquer campos da ação administrativa, sobretudo naqueles que mais interesse suscitam na opinião pública»¹¹⁵. Dessa forma, consagra-se o direito cívico, que se legitima na liberdade de dar, receber e procurar informações.

¹¹³ FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português, *opere citato*, p. 13-14.

¹¹⁴ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

¹¹⁵ MELO, Barbosa de – As garantias dos Administrados na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Vol. LVII. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1981, p. 270.

É possível verificar que o princípio da colaboração com particulares foi adicionado ao rol exemplificativo do n.º 1, mas ele possui previsão expressa no art.º 11.º do CPA: «1 - Os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações. 2 - A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias»¹¹⁶.

Da redação deste princípio depreende-se a necessidade da estreita ligação entre os organismos administrativos e os particulares. Tal colaboração vai além de unicamente prestar informação; engloba também o acolhimento de sugestões que são fornecidas pelos cidadãos. Apesar da estreita ligação com os princípios anteriormente vistos, este enunciado positiva o funcionamento em via de mão-dupla que deve ocorrer.

O art.º 10.º da hodierna LADA possui como epígrafe a expressão «divulgação ativa de informação», o que representa a significativa chancela de atualidade normativa do princípio que se está a examinar.¹¹⁷

Em que pese tal reconhecimento, tanto o CPA quanto a LADA seguem ignorando a dimensão ativa do princípio da administração aberta, enaltecendo sua dimensão passiva. Todavia, são estes diplomas legais que delimitam o princípio.

Destarte, deveres da Administração Pública que impliquem a divulgação de informação – com ou sem a iniciativa dos particulares – devem ser considerados concretizadores do referido princípio. Isso permite identificar situações em que, mesmo ante a inexistência de norma específica, é possível aplicar os mesmos deveres.¹¹⁸ Desta forma, se o legislador positivar deveres para a Administração Pública de prestar informação, estar-se-á perante uma concretização do princípio da administração aberta.

Da leitura do n.º 2 do art.º 2.º da LADA contata-se que a dimensão ativa do princípio da administração aberta vem envolto no princípio da transparência, à medida que aduz claramente que será divulgada a informação que for «relevante para garantir a transparência da atividade administrativa». Assim, depara-se com o controlo da legitimidade democrática da Administração Pública, pois a proatividade do Poder Público decorrente da necessidade de

¹¹⁶ CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, *opere citato*.

¹¹⁷ FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português, *opere citato*, p. 15.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 16.

promoção de transparência vincula-se ao controlo de própria Administração à legalidade e ao mérito.¹¹⁹

A transparência representa, portanto, valor essencial para o agir da Administração pública.¹²⁰ Assim, ela deve ser vista como uma «casa de vidro»^{121,122,123}, em que nada está oculto. A administração transparente aumenta a confiança dos cidadãos, à medida que permite que todos os atos e processos sejam conhecidos e avaliados pelo público.¹²⁴

O acesso do público à informação relativa ao funcionamento do Estado é basilar para que se possa falar em democracia administrativa.¹²⁵

De modo a ilustrar o supracitado, sempre que uma informação necessitar ser reconhecida pelos cidadãos de modo geral, em razão da dimensão ativa do princípio da administração aberta, mesmo que não haja norma que obrigue ou imponha deveres de publicitação específicos, a Administração Pública tem o dever de divulgar ativamente toda a informação que lhe diga respeito.¹²⁶

¹¹⁹ FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português, *opere citato*, p. 18.

¹²⁰ SILVA, Artur Flamínio da – Inteligência artificial e direito administrativo. In SILVA, Artur Flamínio da (coord.) – **Direito Administrativo e Tecnologia**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2021. p. 9-28, p. 18.

¹²¹ Esta metáfora, referindo-se à Administração Pública como uma casa de vidro, foi cunhada em 1908 pelo deputado socialista italiano Filippo Turati. O Parlamentar, ao realizar um discurso na Casa Legislativa do seu País, à época ainda uma monarquia, debatia um projeto de lei sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis. Quando da discussão sobre sanções severas para cometimento de faltas leves, o Deputado sentiu a necessidade de ser definido o que seria segredo de ofício, de modo que, onde não houvesse imposição de sigilo temporário por um interesse público superior, a Administração deveria ser de vidro, ou seja, transparente: «*Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'Amministrazione dovrebb'essere di vetro*». O discurso do Deputado Filippo Turati pode ser encontrado em: <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg22/sed529.pdf>

¹²² Esta analogia da Administração à casa de vidro também é referenciada por Artur Flamínio da Silva em “Inteligência artificial e direito administrativo” (**Direito Administrativo e Tecnologia**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2021, p. 484).

¹²³ Tal expressão também foi cunhada por Stefano Rodotà ao tratar sobre a privacidade e a transparência. Para o autor italiano, não existe separação entre o mundo da defesa da privacidade e o da ação pública: «Retorna também a imagem da “casa de vidro”, com a qual sempre se pretendeu indicar um poder público totalmente visível e, logo, inteiramente controlável pelos cidadãos» (RODOTÀ, Stefano – **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. São Paulo: Renovar, 2008, p. 47).

¹²⁴ Isabel Celeste Fonseca e Vasco Cavaleiro cunham a expressão «parede de vidro», com o mesmo sentido ora exposto, ao afirmar que a transparência da Administração Pública é decorrente dos direitos fundamentais de uma cidadania administrativa (FONSECA, Isabel Celeste; CAVALEIRO, Vasco – Regulamento geral de protecção de dados e a transparência na administração pública: o estado da arte. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **Os desafios do direito do século XXI: violência, criminalização, consenso, tutela digital e laboral**. Coimbra: Almedina, 2020, p. 113).

¹²⁵ GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo**, *opere citato*, p. 484.

¹²⁶ FARINHO, Domingos Soares, *opere citato*, p. 18.

Importa referir que a sociedade contemporânea – reconhecida como «sociedade da informação»¹²⁷ – exige, cada vez mais, a máxima acessibilidade à informação repesada pela Administração Pública, o que se busca com a boa governança dos sistemas administrativos.¹²⁸

O princípio em destaque, também reconhecido como *open file*, tem uma dupla função normativa: i) garantia dos interessados *uti singuli*, que protege o administrado enquanto paciente da decisão administrativa, facultando-lhe o direito de obter informações oficiais relevantes para a apreciação do seu caso ou para fundamentar suas queixas contra decisões administrativas já proferidas; e ii) garantia *uti universi*, que torna os arquivos acessíveis a todos, «e sobretudo na prática, às organizações dedicadas à promoção de interesses colectivos e aos representantes dos *mass media*», de modo a fornecer informações «sobre as atitudes, orientações e projetos da Administração, munindo-os de meios indispensáveis à sua participação, enquanto agentes cívicos, em quaisquer campos de acção administrativa, sobretudo naqueles que mais interesse suscitam na opinião pública»¹²⁹.

No que tange à forma como devem ser apresentadas as informações, o princípio da administração aberta impõe nove deveres específicos¹³⁰ de como devem ser publicitados, os quais são expressos no n.º 3 do art.º 2.º da LADA colacionado alhures. São eles: i) compreensibilidade¹³¹; ii) acesso livre e universal¹³²; iii) integridade¹³³; iv) qualidade¹³⁴; v)

¹²⁷ Ao trazer à lume a sociedade da informação, importante deixar o registro do estudo de Artur Flaminio da Silva sobre Inteligência Artificial e Direito Administrativo, tendo em vista que o autor chama atenção para a importância da transparência administrativa quando se está a tratar de tecnologia, mesmo diante do enrobustecimento dos sistemas de Inteligência Artificial, de modo que os «algoritmos teriam, necessariamente, que se reconduzir a “white boxes” (o que permitiria à Administração ser uma espécie de “casa de vidro” tecnológica) e, por isso, de acesso ou de conhecimento generalizado pelo cidadão» (SILVA, Artur Flaminio da – Inteligência artificial e direito administrativo, *opere citato*, p. 19).

¹²⁸ GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo**, *opere citato*, p. 484.

¹²⁹ MELO, Barbosa de – As garantias dos Administrados na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto, *opere citato*, p. 22.

¹³⁰ A descrição desses nove deveres específicos que serão apresentados na sequência foram extraídas de FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português, *opere citato*, p. 19-22.

¹³¹ A informação deve ser apresentada de forma clara e acessível, para que o cidadão comum possa compreendê-la plenamente.

¹³² Por meio do acesso livre e universal, deve ser divulgada a informação a todos que solicitem ou sejam destinatários da informação sem que exista qualquer obstáculo, principalmente de ordem jurídica, a não ser na hipótese em que, ao colidir com outra norma que restrinja, esta permaneça em detrimento da que se pretende o acesso.

¹³³ A integridade é decorrente da transparência, de modo que a Administração deve, ao atender a legalidade, demonstrar aos cidadãos como age no cumprimento da lei, assume como competente o emissor da informação.

¹³⁴ Essa exigência é de difícil interpretação, já que fica à mercê dos intérpretes estabelecerem os requisitos para que as informações sejam assim consideradas.

interoperabilidade¹³⁵; vi) acessibilidade¹³⁶; vii) autenticidade¹³⁷; viii) localização¹³⁸; e ix) identificação¹³⁹.

Mais recentemente entrou em vigor a Lei n.º 68/2021, a qual alterou algumas disposições da LADA, bem como aprovou os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público.

No soar do Diploma Legal supracitado, estabeleceu-se, no seu art.º 2.º, o Princípio Geral de Dados Abertos, segundo o qual «as entidades sujeitas às regras e princípios da administração aberta devem assegurar que os documentos e dados que produzam ou disponibilizem sejam, sempre que possível, abertos desde a sua conceção, tendo em vista a sua divulgação futura aos cidadãos e organizações sociais»¹⁴⁰.

Neste desiderato, há metas fixadas a serem atingidas em prol de divulgar os dados abertos, a partir de uma Estratégia Nacional de Dados Abertos. Além dos deveres impostos pelo princípio da administração aberta visto alhures, os documentos e dados abertos necessitam, ainda, de acordo com o art.º 3.º, ser localizáveis, acessíveis, interoperáveis e reutilizáveis.¹⁴¹

Esses dados abertos, por sua vez, «podem ser utilizados, reutilizados e partilhados por qualquer pessoa e para qualquer finalidade, nos termos da presente lei e demais legislação sobre acesso à informação e documentos administrativos», tal qual conceitua o art.º 3.º, n.º 1, alínea “j”, da LADA.¹⁴²

Com relação ao método para aplicação do princípio da administração aberta, primeiramente verifica-se se há algum dever específico de apresentação da informação,

¹³⁵ A interoperabilidade representa a preocupação com a destinação da informação, em especial com a possibilidade de sua reutilização, motivo pelo qual sua utilização deve ocorrer por meios de suportes técnicos diversos, os quais sejam de fácil divulgação no mercado, privilegiando o formato aberto.

¹³⁶ A acessibilidade advém da universalidade, o que determina que não seja somente materialmente compreensível, mas que seja acessível independentemente das características físicas e intelectuais dos cidadãos.

¹³⁷ A autenticidade está intrinsecamente relacionada com a integridade e com a transparência, e assume como verdadeira a própria informação.

¹³⁸ O cidadão deve conhecer a localização da informação.

¹³⁹ O administrado deve saber qual é a informação que busca.

¹⁴⁰ LEI N.º 68, DE 26 DE AGOSTO DE 2021 – Aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2021-08-26). Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-170221049>. [Consult. 20 Jun. 2023].

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*.

independente de ter sido solicitada ou não pelo particular. Constatada sua inexistência, há dois caminhos a serem seguidos: o primeiro, sem regulação específica pelo ordenamento jurídico do pedido e a divulgação daquele tipo de informação; e o segundo, com divulgação de normas pelo ordenamento jurídico, as quais regularão especificamente o tipo de informação de que se necessita e/ou a entidade que a possui.¹⁴³

Ao optar pela segunda alternativa, importante que seja verificado o cumprimento das prescrições formais e materiais relativos ao princípio da administração aberta que foram apresentadas anteriormente. Em caso positivo, o princípio cede a sua aplicação direta e autônoma às normas específicas. Insta destacar que, mesmo na hipótese de existência de normas específicas, o princípio é imprescindível para efeitos de conflitos normativos, já que as normas, ao concretizarem princípio fundamental, se beneficiam desse nível hierárquico normativo. Ainda assim, o princípio da administração aberta é aplicável, mesmo que de maneira complementar, ao permitir a integração das normas específicas.¹⁴⁴

A evolução da LADA tem possibilitado a existência de regras específicas de concretização do princípio da administração aberta. Nas conjecturas de serem solicitadas informações, com delimitação objetiva da informação pelo particular, o ponto fulcral que pode ser imposto como limitador da divulgação completa da informação relaciona-se com as prescrições de proteção de conteúdo que digam respeito a terceiros ou até mesmo à própria Administração Pública.¹⁴⁵

Nessas situações de conflitos o legislador estabelece regras previstas no art.º 6.º da LADA, as quais serão vistas no capítulo 3 do presente estudo. Por agora cabe informar que, na eventualidade de tais regramentos não serem aplicados, o princípio da administração aberta surge, preponderantemente, com um peso idêntico ou superior aos valores esculpidos no referido dispositivo legal.

Do que se pode constatar do princípio da administração aberta é que este tem um viés de princípio de administração informativa; assim, a administração divulga a informação que é necessária para que suas atividades sejam avaliadas pelos cidadãos.

Busca-se, desta forma, permitir que a atuação pública seja mais clara e transparente, de modo a obstar desconfianças e estimular a fiscalização e a crítica por parte de quem tiver interesse; destarte, qualquer cidadão pode suscitar juízo de valor com base no conhecimento

¹⁴³ FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português, *opere citato*, p. 23.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 23.

¹⁴⁵ FREITAS, Tiago Fidalgo de – Administrative Transparency in Portugal, *opere citato*, p. 678.

das informações constantes dos documentos administrativos relativas às decisões que forem tomadas – ou não –, bem como as ações procedidas.¹⁴⁶

Não obstante o avanço da abertura da Administração Pública, não se pretende submeter tudo a este fim. Por mais que as sociedades democráticas exijam transparência, há necessidade de cuidar para que não figure como entrave a sua atuação.

Há limites impostos aos direitos discutidos, há matérias que determinam restrições e até mesmo derrogações ao acesso a arquivos e registos administrativos, quais sejam as que envolvem a proteção de dados pessoais e a privacidade, como se verá no decorrer deste estudo.

Ao ter uma base sólida sobre transparência, é possível identificar como e onde ocorrem colisões com a privacidade, facilitando a busca de uma harmonia adequada entre esses princípios fundamentais.

No entanto, antes de abordar o direito à proteção dos dados pessoais, convém conhecer a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, que foi criada com o objetivo de zelar pelo cumprimento da lei e, assim, poder promover a transparência administrativa ora trabalhada, principalmente porque para ela são feitas inúmeras consultas de situações de colisão entre os direitos fundamentais ora estudados, conforme poderá ser vislumbrado no capítulo 3.

1.4 O papel da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)

Já tendo passado pelo estudo do Direito de Acesso à informação e antes, portanto, de conhecer o Direito à Proteção dos Dados Pessoais, é de grande relevo conhecer o papel da Autoridade Nacional de Controlo, à qual, por diversos momentos, serão dirigidas consultas e queixas para aceder a documentos administrativos que contenham dados pessoais.

Dito isto, impende informar que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos é organismo de supervisão de transparência administrativa com âmbito de atuação nacional e que iniciou suas atividades em 1994, com funções restritas às informações não procedimentais.¹⁴⁷

A sua lei de criação é a primeira LADA, de 1993, que, no seu art.º 18.º, expressamente lhe atribui o dever de zelar pelo fiel cumprimento da legislação. Ela nasceu com natureza

¹⁴⁶ GONÇALVES, José Renato – **Acesso à informação das entidades públicas**, *opere citato*, p. 16.

¹⁴⁷ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço, *opere citato*, p. 99-100.

jurídica de entidade pública independente, dispondo de serviços próprios de apoio técnico e administrativo e com funcionamento junto da Assembleia da República.¹⁴⁸

Todavia, o seu regulamento orgânico, atualmente em vigor, foi aprovado pela Lei n.º 10/2012, de 29 de fevereiro, e sofreu alteração a partir da atual LADA.

A CADA, conforme disposto em sua constituição, é uma entidade administrativa independente: conta com independência orgânica do Governo, já é que composta por 10 membros designados por diferentes entidades¹⁴⁹, em total heterogeneidade e pluralismo; tem independência funcional, pois não está sujeita a quaisquer ordens, instruções ou supervisão de qualquer tipo por parte de outras entidades administrativas; seus atos administrativos não exercem controlo de oportunidade ou mérito por nenhum outro, e o controlo de legalidade é exercido pelos tribunais administrativos; conta, por fim, com autonomia financeira, embora limitada, pois seu orçamento é parte integrante do Parlamento, é uma forma mitigada de autonomia orçamental.¹⁵⁰

A pluralidade de membros da CADA, além de permitir a independência do organismo, conforme suscitado anteriormente, possibilita maiores discussões e reflexões com elementos distintos e diversificados de conhecimento, experiência e sensibilidade.¹⁵¹

Em seu sítio eletrónico, a CADA propugna que a sua finalidade consiste em zelar pelo cumprimento das disposições legais referentes ao direito de acesso à informação administrativa, em especial o disposto na LADA.¹⁵²

A função principal da CADA incide em sua atuação enquanto guardião do direito fundamental de acesso aos documentos administrativos, o que faz com apoio em suas competências pedagógicas, inquisitórias, punitivas e, em especial, a consultiva.

¹⁴⁸ LEI N.º 65, DE 26 DE AGOSTO DE 1993 – Regula o acesso aos documentos da Administração. **Diário da República** [Em linha], Lisboa, (1993-08-26), p. 4524-4527. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=638&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo ≡. [Consult. 23 Jun. 2023].

¹⁴⁹ Na composição da CADA cita-se: um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que a preside a CADA; dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição; um professor de Direito designado pelo Presidente da Assembleia da República; duas personalidades designadas pelo Governo; uma personalidade designada por cada um dos Governos Regionais; uma personalidade designada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses; um advogado designado pela Ordem dos Advogados; e um membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (PRATAS, Sérgio – **A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos**, *opere citato*, p. 112).

¹⁵⁰ FREITAS, Tiago Fidalgo de, *opere citato*, p. 100-103.

¹⁵¹ PRATAS, Sérgio – **A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos**, *opere citato*, p. 113.

¹⁵² COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS – **Natureza e missão** [Em linha]. Lisboa, 2009. Disponível em: <https://www.cada.pt/natureza-e-missao>. [Consult. 23 Jun. 2023].

Importante registar que a CADA não possui qualquer gestão sobre supervisão de implementação de políticas de transparência ou confidencialidade, já que seus pareceres, ao serem emitidos, não são vinculativos, logo carentes de autotutela executiva e declarativa.¹⁵³

Sua competência vem disposta no art.º 30.º, n.º 1, da LADA, são elas: elaboração da própria regulamentação interna; apreciação de queixas; pronunciamento sobre sistema de registo e classificação de documentos; elaboração de relatórios anuais relativos à LADA e sua própria atividade; elaboração de relatórios a cada três anos relativos à disponibilidade de informações do setor público para reutilização; contribuição para esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta e emissão de deliberação relativa à aplicação de coimas.

Cabe à CADA, ainda, a competência consultiva, atribuída pelo dispositivo supracitado, cabendo-lhe a emissão de pareceres sobre: acesso aos documentos administrativos; comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração Pública a pedido da entidade requerida ou da interessada; os casos que são submetidos à apreciação da Comissão Nacional de Proteção de Dados; aplicação da própria LADA.¹⁵⁴

Suas deliberações, nos termos do art.º 41.º, podem ser objeto de impugnação judicial sob a forma de reclamação – desde que feita no prazo de 10 dias contados da notificação respetiva –, a qual pode ensejar em modificação ou revogação da decisão pela própria Comissão.¹⁵⁵ No entanto, se a decisão anterior for mantida, a reclamação é remetida ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa.

O requerente da informação cuja solicitação não foi atendida – seja por falta de resposta decorrido o prazo de 10 dias, indeferimento, satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos – tem o direito de apresentar à CADA queixa no prazo de 20 dias, conforme dispõe o art.º 16.º, n.º 1, LADA. Tal pleito interrompe o prazo para requerer em juízo petição de intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões.

A Comissão tem o prazo de 40 dias para que possa elaborar o correspondente relatório de apreciação da situação e, posteriormente, encaminhá-lo, com as devidas conclusões, a todos os interessados.

¹⁵³ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço, *opere citato*, p. 104.

¹⁵⁴ Sobre este tema, Sérgio Pratas destaca o «elevado grau de eficácia da CADA», tendo em vista que os pareceres da CADA são acolhidos, em sua maioria, pelas entidades requeridas (PRATAS, Sérgio – **A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos**, *opere citato*, p. 116).

¹⁵⁵ LEI N.º 65, DE 26 DE AGOSTO DE 1993, *opere citato*.

Cumpra ressaltar que a busca primeira à CADA por parte do particular (cujo pedido de acesso não foi atendido) não figura condição *sine qua non* para a impugnação contenciosa da falta de decisão do referido pedido, ou seja, não há mais a obrigatoriedade de reclamação à CADA como fase administrativa do processo de reação judicial, como ocorria no regime da LADA de 8/95. O art.º 16.º da atual LADA faculta o exercício do direito de queixa ao cidadão.

Em relação ao seu regime sancionatório, a LADA, no art.º 38.º, propugna que a aplicação das coimas nas contraordenações é de competência exclusiva da CADA e a deliberação acerca da aplicação da coima constitui título executivo, se não impugnada no prazo legal. No entanto, ressalta-se que a instrução dos processos de contraordenação é de competência dos serviços da Administração Pública que tenham detetado o ilícito, sendo permitida a complementação pela CADA em forma de serviços de apoio.¹⁵⁶

Durante a elaboração deste trabalho, dois Relatórios Anuais de Atividades da Comissão foram divulgados, um referente ao ano de 2022 e outro ao ano de 2023.

No Relatório referente ao ano de 2022, a CADA registou um total de 1.185 novos processos em seu acervo, com mais de 270 em relação ao ano anterior, com uma média de 97 processos por mês, o que chegou a ser constatado como o maior número de casos desde a criação da Comissão. Não há, por parte da Comissão, uma explicação concreta relativa ao motivo que levou a esse aumento. No entanto, especula-se que a causa possa ter sido: aumento da sensibilização para os direitos, retrocesso na disponibilidade das entidades públicas a fornecer a destempo as informações requeridas ou, ainda, ao enaltecimento do papel da CADA e a sua utilidade ante o crescimento da divulgação de notícias relativas a ela.¹⁵⁷

A divulgação do seu relatório anual enaltece ainda mais o papel que a Comissão exerce, já que no ano de 2022 foi possível resolver 1.154 processos, um aumento expressivo em relação ao ano anterior, com a emissão de 432 pareceres formais, que permitiram resolver 518 processos; os demais 636 processos foram decididos de maneira simplificada, ou seja, no decurso da tramitação da queixa, o acesso à informação foi facultado pela Administração requerida, aquando da sua oportunidade de se pronunciar.¹⁵⁸ O facto dessa inutilidade

¹⁵⁶ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

¹⁵⁷ COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS – **28.º Relatório Anual de Atividades 2022** [Em linha]. Lisboa, 2022. Disponível em: <https://www.cada.pt/arquivo/phpzJKQld.pdf>. [Consult. 25 Jun. 2023].

¹⁵⁸ *Ibidem*.

superveniente da queixa indicou, segundo o Relatório, uma incapacidade, por meio da Administração Pública em responder às solicitações de acesso de forma tempestiva.

O relatório aponta que as matérias relacionadas com o conceito de documento nominativo e com as condições de restrição de acesso têm grande impacto na sua atuação, não só na quantidade de demandas que lhe são impostas, mas também em termos qualitativos de análise.¹⁵⁹

O Relatório Anual de Atividades mais recente é o alusivo ao ano de 2023, o qual representou uma edição celebrativa dos 30 anos da LADA, assim como de três décadas de funcionamento da CADA, cuja linha doutrinária foi defendida, pois ela tem sido amplamente confirmada pelas decisões dos tribunais superiores, sempre que chamados a se pronunciar pronunciar-se sobre as suas deliberações. O total de novos processos foi de 1260, de modo que, novamente, ultrapassou o quantitativo do ano anterior; todavia, esse aumento ainda permanece sem explicações.¹⁶⁰

A importância da CADA fica cada vez mais evidente à medida que se analisam os seus relatórios. Durante o ano de 2023, foram resolvidos 1307 processos, emitidos 516 pareceres formais, por meio dos quais foram resolvidos 582 processos. Os restantes 725 processos foram resolvidos de forma simplificada, na sua maioria devido ao facto de o acesso ter sido facultado já no decorrer da tramitação da queixa.¹⁶¹

O Relatório destaca que o RGPD não resultou em qualquer diminuição na aplicação do regime da LADA, mas que o impacto da autorização de acesso a documentos contendo dados pessoais continua a ter um papel central nas discussões e decisões relativas a matérias de acesso, sendo um instrumento para o qual continuam a ser dirigidas as atenções.¹⁶²

É justamente essas questões de restrições de acesso que se abordará no decorrer do presente estudo. Assim, o capítulo que se está a iniciar se debruçará especialmente sobre o direito à proteção dos dados pessoais.

¹⁵⁹ COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS, *loco citato*.

¹⁶⁰ COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS – **29.º Relatório Anual de Atividades 2023** [Em linha]. Lisboa, 2023. Disponível em: <https://www.cada.pt/arquivo/phpBODxa8.pdf>. [Consult. 25 Jun. 2023].

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

2.1 Evolução histórico-legislativa da Proteção de dados pessoais

Consoante abordado no primeiro capítulo deste estudo, foi analisada a evolução histórica do Direito de Acesso à Informação Administrativa. Da mesma forma, será feito neste capítulo 2, ou seja, será dedicado espaço para conhecer as bases históricas e legislativas que levaram à expansão do Direito à Proteção dos Dados Pessoais.

Consoante destacado, a efetividade do direito de acesso decorre da disponibilidade de informações relativas à atividade de quem recolha os dados. Além disso, o direito de acesso torna a atividade de organismos públicos mais transparente. Por outro lado, a sociedade informacional é uma sociedade que tem como base a *algoritimização* do cotidiano. O direito à proteção de dados é um direito que está associado ao ser humano, e não a uma questão de cidadania.

Por esse motivo, será apresentado um breve introito histórico relativo ao direito do homem, os direitos fundamentais e os direitos da personalidade, para posteriormente compreender em que ponto esse direito coexistirá com o acesso à informação.

O direito do homem é válido em todos os tempos e para todos os povos. Os direitos fundamentais são os direitos do homem, «jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente», ou seja, são aqueles direitos que estão vigentes em uma ordem jurídica concreta; os direitos de personalidade englobam os direitos de estado, os direitos relativos à própria pessoa, os direitos distintivos da personalidade e muitos dos direitos de liberdade.¹⁶³

Ao tratar da mesma diferenciação, Ingo Sarlet acrescenta que os direitos fundamentais nascem e se desenvolvem com as Constituições onde foram reconhecidos e assegurados; assim, as posições jurídicas foram impostas ao texto constitucional ante seu conteúdo, importância e significado.¹⁶⁴

São, portanto, resultantes do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, e, reconhecendo-se a existência de um sistema de direitos fundamentais, este será, portanto, não só autónomo e autossuficiente, mas também aberto e flexível, permitindo a incorporação de

¹⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**, *opere citato*, p. 359-362.

¹⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang – **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11.^a ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 27-37.

novos conteúdos e o seu desenvolvimento em conformidade com a ordem constitucional, bem como de acordo com as influências do contexto circundante.¹⁶⁵

A Constituição da República Portuguesa, no art.º 26.º, n.º 1, alberga o direito fundamental de reserva da intimidade da vida privada, ao reconhecer «os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação»¹⁶⁶.

Esse direito, na conceção de Pedro Pais de Vasconcelos, se correlaciona à dignidade da pessoa humana, de maneira que esta lhe garanta um espaço em que possa estar à vontade, ao abrigo da curiosidade de terceiros, sejam vizinhos, meios de comunicação ou autoridades públicas; ele obsta, portanto, a devassa da vida privada.¹⁶⁷

Insta acrescentar que o conceito de privacidade¹⁶⁸ transpõe a conceção de algo imutável e relacionado unicamente à vida íntima e privada de cada ser humano para então se

¹⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang – **A eficácia dos direitos fundamentais**, *opere citato*, p. 63-74.

¹⁶⁶ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, *opere citato*.

¹⁶⁷ VASCONCELOS, Pedro Pais de – **Direito de personalidade**. Coimbra: Almedina, 2006, p. 79.

¹⁶⁸ Assim, o direito à privacidade é uma espécie do género direito à reserva ou à proteção da vida privada, o que engloba situações, fatos e acontecimentos que a pessoa pretende ter exclusivamente sob seu domínio, sem compartilhar com outrem ou permitir que somente um número ínfimo de pessoas, do seu círculo de confiança, tomem conhecimento, e arremata aduzindo que é «a parte interior da história de vida de cada um, marcas que o tornam um ser singular e único, tal qual fossem “digitais da alma”» (CONSALTER, Zilda Mara – **Direito ao esquecimento: proteção da intimidade e ambiente virtual**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 98).

O direito à privacidade é, ainda, o direito de estar sozinho ou até mesmo de ser deixado sozinho, longe de qualquer interesse público para que possam ser praticadas atividades pessoais (MALDONADO, Viviane Nóbrega – **Direito ao esquecimento**. Barueri: Novo Século, 2017, p. 80).

Stefano Rodotà, por sua vez, aduz que o direito à privacidade perdeu sua definição fraca de «direito a ser deixado só» e passou a englobar o empoderamento por partes dos indivíduos de realizar o controlo das informações que podem ser divulgadas, à medida em que, estritamente no que diz respeito ao direito à proteção de dados, pouco importa se a privacidade do titular dos dados foi ofendida, já que ausentes julgamentos subjetivos, pois o objeto deixa de ser o estado íntimo do sujeito, ao passo que se torna seus dados pessoais (RODOTÀ, Stefano – **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**, *opere citato*, p. 24).

Com efeito, é posição majoritária na doutrina o reporte a Samuel Warren e Louis Brandeis, na obra *The Right to Privacy*, a respeito das primeiras lições sobre o direito à privacidade. Em sua obra, os autores chamam atenção ao fato de que os novos métodos de negócio e invenções têm levado à necessidade de proteger as pessoas, assegurando-lhes o «direito de ser deixado em paz», no inglês *the right to be let alone*, expressão que atribuiu ao cunho do juiz Cooley (WARREN, Samuel D.; BRANDES, Louis D. – *The right to privacy*. **Harvard Law Review** [Em linha]. Cambridge-MA. Vol. 4, n.º 5 (Dec. 15, 1890), p. 193-220. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/pdf/1321160.pdf?refreqid=excelsior:8173f657a0c794b98480fa0d3dffa6b2>.

[Consult. 20 Abr. 2018], p. 195). Para uma compreensão mais aprofundada sobre a obra *The right to privacy* de Warren e Brandeis, vale ler a tese de Doutoramento de Alexandre Sousa Pinheiro “**Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**”, a qual vai trazer apresentar os fatos que levaram a desenvolver essa teoria. Na dissertação de Alexandre Sousa Pinheiro, o autor afirma que se pretendia «criar um modelo jurídico de protecção das pessoas que permita que a imprensa não actue – nomeadamente através da recolha de imagens – em acontecimentos que se pretendem privados ou protegidos do conhecimento social» (PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**. Lisboa: AAFDL, 2015, p. 350).

tornar algo contextual, ou seja, que pode ser modificado a depender do movimento social em que se está inserido, da natureza da informação em relação ao contexto, o papel dos agentes que recebem a informação, o seu relacionamento com aqueles agentes.¹⁶⁹

Tal perspectiva aproxima-se da realidade globalizada movida a dados, já que cada pessoa tem um ponto de vista diferente sobre o que se considera privacidade, mesmo sendo um direito e que esteja previsto em uma legislação.

Assim sendo, com o amadurecimento da concepção de privacidade, começaram a surgir casos em cortes judiciais de alguns países, em especial da Alemanha, associadas ao direito de privacidade. A partir desse ponto, nasceu a noção de autodeterminação informativa ou informacional, como uma questão relacionada ao direito à personalidade.¹⁷⁰

Nesse desiderato, passaram a surgir questionamentos no tocante à esfera pública e aos dados que eram coletados por ela.¹⁷¹

Em março de 1982, na Alemanha, foi aprovada uma lei que tratava do recenseamento da população, profissões, residências e locais de trabalho, com intuito de que o governo alemão compreendesse quais os dados seriam fornecidos.¹⁷²

Tal censo albergava perguntas que adentravam intimamente a esfera da vida privada dos cidadãos, com perguntas que pretendiam verificar o estado civil das pessoas e qual a sua razão. Ocorre que, à época, não responder ao censo, ou fazê-lo de modo errôneo, representava uma sanção penal. Na verdade, havia um grande receio de que esses dados fossem utilizados para fins de controle social, assim como a preocupação de que os cidadãos não conseguissem se autotutelar diante do risco serem responsabilizados penalmente.

O contexto¹⁷³ era o processamento eletrônico de dados que, em virtude do moderno desenvolvimento tecnológico, permitiu o processamento sem limites, o armazenamento e a transmissão de dados pessoais em escalas antes nunca vistas.¹⁷⁴

¹⁶⁹ NISSENBAUM, Helen Fay – **Privacy in context: technology, policy, and the integrity of social life**. Stanford: Stanford University Press, 2010.

¹⁷⁰ MENDEL, Laura Schertel Ferreira – Autodeterminação informativa: a história de um conceito. In **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza. Vol. 25, n. 4, p. 1-18, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2020.10828>. [Consult. 20 Set. 2022].

¹⁷¹ Notoriamente que, a essa época, não se tinha a visão da separação entre privacidade e proteção de dados, mas a dúvida sobre o destino dos dados utilizados para realização de sensos, publicação de artigos, assinaturas de contratos, já era uma realidade.

¹⁷² MENDEL, Laura Schertel Ferreira, *opere citato*, p. 11.

¹⁷³ Para situar o momento histórico que a população alemã vivia quando do surgimento dos protestos em torno da Lei do Censo, importante referir que o ano era 1983. Nessa época, havia um grande clamor em razão da obra de George Orwell, 1984, que tratava sobre os perigos do estado de vigilância do “Grande Irmão”. Nessa mesma época, a tecnologia da informática estava em evidência. O processamento dos dados ocorria de maneira centralizada em computadores grandes, volumosos e pesados. Os computadores, como conhecidos atualmente, estavam apenas no início do seu desenvolvimento. O temor e as ameaças discutidas à época eram

A celeuma não girava em torno de sobre quais dados seriam ou não coletados, mas a que forma como seriam processados e qual seria a sua finalidade, tendo em vista que o processamento automatizado dos dados ameaçava o poder de decidir das pessoas em relação ao que seria feito com os dados que estavam sendo coletados no censo.

O clamor da população resultou em diversas reclamações constitucionais, tendo o caso sido levado a julgamento pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que suspendeu os efeitos da lei de recenseamento liminarmente e, no mérito, julgou parcialmente procedente as reclamações constitucionais.¹⁷⁵

De acordo com o julgado, o qual é conhecido como *Volkszählungsurteil des BVerfG*¹⁷⁶, os dados do censo são processados com outros dados governamentais, capazes de comprometer a segurança e permitir seu acesso amplo; outrossim, um número indefinido de possíveis destinatários dos dados do censo possui bases de dados próprias, que podem ser ligadas aos dados do censo, facilitando a reidentificação das pessoas. Isso permite a criação de perfis detalhados, incluindo informações íntimas, transformando o cidadão em uma “pessoa transparente”¹⁷⁷.

Assim, debateu-se sobre a necessidade de as pessoas terem mais controlo em relação aos seus próprios dados.¹⁷⁸ Nesse mesmo momento, ficou mais notória a separação entre o direito à privacidade e nuances do direito à proteção de dados.¹⁷⁹

sobre a grande quantidade de dados centralizados em poder do Estado. Assim, o ano do censo – 1983 – se aproximava do ano das previsões contidas no livro *1984*, de Orwell. O Estado espionava o indivíduo na Alemanha Oriental. Mais informações em: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang – Der Grundrechtliche Schutz Der Vertraulichkeit Und Integrität Eigengenutzter Informationstechnischer Systeme. **JuristenZeitung**, Tübingen, vol. 63, n. 21, p. 1009-1022, 2008, p. 1009. Acrescido a esse contexto histórico, cita-se, ainda, o período da guerra fria, a qual contribuiu para criação de novas tecnologias envolvendo a inteligência artificial, com grandes instrumentários tecnológicos que possibilitavam a extração de informações do País inimigo, além de coletar inúmeros dados (PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**, *opere citato*, p. 517-519). Ler também: PINHEIRO, Alexandre Sousa – A protecção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo, *opere citato*, p. 343-345.

¹⁷⁴ MENDEL, Laura Schertel Ferreira – Autodeterminação informativa: a história de um conceito, *opere citato*, p. 11.

¹⁷⁵ MENKE, Fabiano – A proteção de dados e o direito fundamental à garantia da confidencialidade e da integridade dos sistemas técnico-informacionais no direito alemão. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Vol. 5, n. 1, p. 781-809, 2019, p. 783.

¹⁷⁶ Em Português: Decisão do Censo do Tribunal Constitucional Federal.

¹⁷⁷ ORDEM DO PRIMEIRO SENADO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL (BVERFG) DA ALEMANHA, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1983 [Em linha]. Órgão Julgador: 1 BvR. **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)**, n.º 209, §§ 1-214, 1983. Disponível em: https://www.bverfg.de/e/rs19831215_1bvr020983en.html. [Consult. 05 Jul. 2024]].

¹⁷⁸ De acordo com a mencionada decisão, a autodeterminação individual pressupõe – mesmo nas condições das modernas tecnologias de processamento de informação – que o indivíduo tenha liberdade para decidir sobre as ações a serem tomadas ou não, incluindo a oportunidade de realmente se comportar de acordo com essa decisão. Qualquer pessoa que não tenha clareza sobre quais informações pessoais são conhecidas em seu ambiente social ou que não consiga avaliar o grau de conhecimento de potenciais interlocutores pode ver sua

Por outro lado, mas não na contramão, os dados pessoais passam a ser utilizados pela economia da sociedade da informação, como forma de personalizar serviços e produtos, tornando a informação um bem precioso e estratégico para a economia e para aqueles que dependem dela e que são representados por ela.

Desse modo, não se importava a esfera privada, mas quais os tipos de informações coletadas dos cidadãos, se eram íntimas, privadas ou públicas; tratava-se, antes, dos riscos para a personalidade, que poderiam surgir do processamento eletrónico de dados. Desse modo, o processamento automatizado dos dados colocaria em risco o poder do indivíduo de decidir por si mesmo se e como ele ansiaria fornecer a terceiros os seus dados pessoais, a considerar que o processamento de dados permitiria a elaboração de um «perfil completo da personalidade» por meio de «sistemas automatizados integrados sem que o interessado pudesse controlar de forma suficiente sua correção e utilização»¹⁸⁰.

Destarte, essa decisão passa a ser marco jurídico relativo ao tema da autodeterminação informativa, relacionada aos dados pessoais, na qual calca-se sua importância, ao representar, portanto, mudança paradigmática relativa ao tema, a influenciar legislações, doutrinas e jurisprudências de diversos países.

Importante que se perceba que o direito à proteção de dados não tem como paradigma o segredo sobre seus dados, mas sim o controlo. Em outras palavras, o cidadão coloca-se em posição de empoderamento sobre eles, de modo que tem a possibilidade de restringir a circulação e/ou facilitá-la.

Nessa esteira, o Conselho da União Europeia tem a proteção dos dados pessoais e o respeito pela vida privada como direitos fundamentais europeus. Sua evolução legislativa demonstra claramente tal garantia.

capacidade de planear ou tomar decisões com base na autodeterminação significativamente comprometida. Uma ordem social e o sistema jurídico que a permite, em que os cidadãos já não possam saber quem sabe o que, quando e em que ocasião, não seria compatível com o direito à autodeterminação informativa. Qualquer pessoa que não tenha certeza se um comportamento desviante será observado a qualquer momento e permanentemente armazenado, usado ou repassado como informação tentará não chamar a atenção para tal comportamento. Qualquer pessoa que espere que a participação numa reunião ou numa iniciativa de cidadania seja oficialmente registada e que daí possam surgir riscos, pode renunciar ao exercício dos seus direitos básicos (artigos 8.º e 9.º da Lei Básica). Isso não só prejudicaria as oportunidades de desenvolvimento do indivíduo, mas também o bem comum, porque a autodeterminação é uma condição funcional elementar de uma comunidade livre e democrática baseada na capacidade dos seus cidadãos de agir e participar (ORDEM DO PRIMEIRO SENADO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL (BVERFG) DA ALEMANHA, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1983, *opere citato*).

¹⁷⁹ Não obstante o marco jurídico sobre o tema tenha sido o acórdão do Tribunal Constitucional alemão em 1980, uma das primeiras leis de proteção de dados foi a Lei Alemã do Estado de Hessen, da década de 70.

¹⁸⁰ MENDEL, Laura Schertel Ferreira – Autodeterminação informativa: a história de um conceito, *opere citato*, p. 12.

O progresso da temática se dá em gerações de leis distintas, a saber: a primeira geração ocorre em um contexto do Estado Moderno, o qual é o principal destinatário dessas normas, que regulamentam bancos de dados e autorizam sua criação, assim como o controle *a posteriori* por organismos públicos. As reflexões se deram em razão das assimetrias de poder¹⁸¹ e, ainda, da introdução de grandes máquinas computacionais, que tinham capacidade de tratamentos globais tanto para fins administrativos, quanto comerciais e riscos da concentração de informação pessoal em grandes “bancos de dados” públicos ou privados.¹⁸²

As legislações dessa época focam principalmente na criação de instituições de fiscalização, negligenciando a definição de direitos individuais para a proteção de dados.¹⁸³

A segunda geração é quando o tratamento de dados passa a ocorrer por outros agentes, além do Estado, ou seja, o setor privado, com empresas passando a se especializar em oferecimento de serviços que envolvessem o tratamento de dados e, assim, os usuários poderiam participar, com o seu consentimento.¹⁸⁴

Já na terceira geração, passa-se a ter maior preocupação com a privacidade e a tutela de tal direito, em especial sua efetividade. Desse modo, o usuário passa a ter participação em todas as etapas do tratamento de dados, e não mais unicamente na recolha: onde estarão armazenados, como se dará, liberdade do usuário, especificidade da finalidade do tratamento etc. O consentimento passa a ter outros adjetivos e vertentes diferentes do que se dava outrora. A autodeterminação informativa passa a integrar o direito.¹⁸⁵ A decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão relativa à Lei do Censo passa a ter influência nas leis dessa geração.¹⁸⁶ Nesta fase, também, sobressai o direito de informação e, mesmo, o direito de acesso.¹⁸⁷

Por fim, a quarta geração de leis contempla aquelas leis em que há priorização dos titulares dos dados, com um enfoque abrangente sobre o problema da informação. Nessa abordagem, a tutela dos dados pessoais vai além da escolha individual, exigindo a implementação de mecanismos de proteção coletiva. Questão associada ao direito à privacidade, que, ao longo do tempo, passa de uma perspectiva individual para uma perspectiva

¹⁸¹ DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**. 2.^a ed., rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 174-179.

¹⁸² PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**, *opere citato*, p. 673-674.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 674.

¹⁸⁴ DONEDA, Danilo, *opere citato*, p. 174-179.

¹⁸⁵ *Ibidem*, *loco citato*.

¹⁸⁶ PINHEIRO, Alexandre Sousa, *opere citato*, p. 676.

¹⁸⁷ *Ibidem*, *loco citato*.

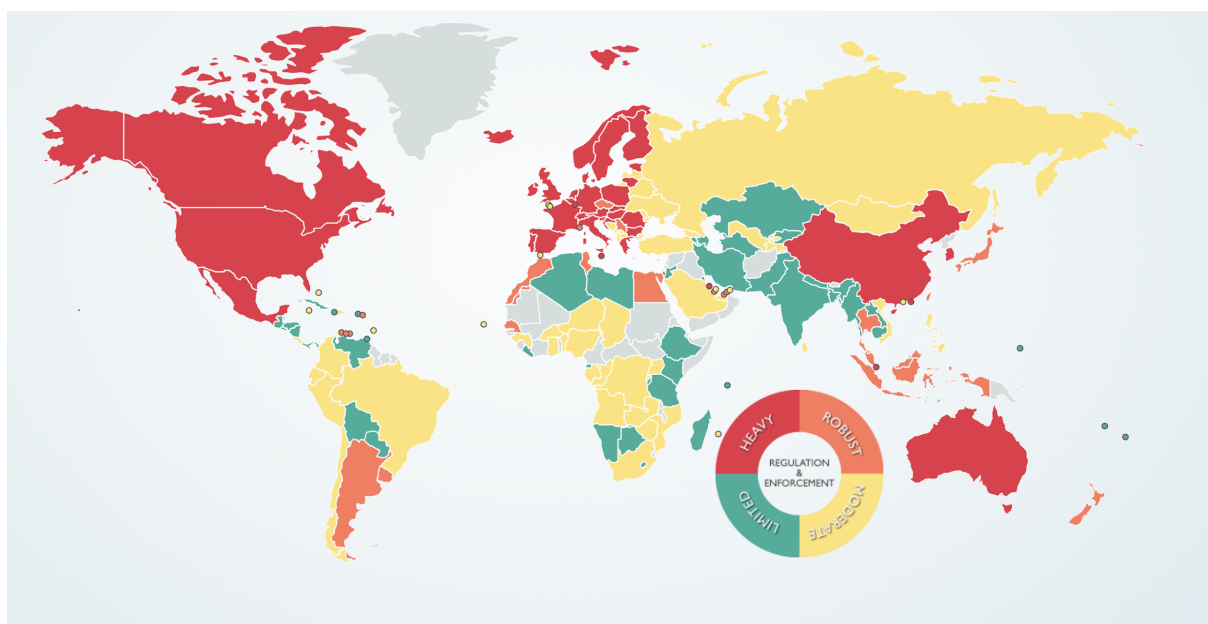
mais coletiva. Na quarta geração, há, ainda, consentimento livre, informado, inequívoco, explícito e/ou específico.¹⁸⁸

Surge, portanto, uma necessidade de posição garantista por parte das entidades públicas.¹⁸⁹ Legislação emblemática desta fase é a Diretiva n.º 95/46/CE, a qual será vista em breve.

Estima-se que atualmente existam em torno de 120 regulações no mundo relativas à proteção de dados. Quem faz esse controlo é David Banisar, pesquisador que trabalha com questões de transparência e direito à informação.

Destaca-se, ainda, o escritório multinacional de advocacia denominado DLA PIPER, com sede em mais de 40 países do mundo, o qual tem um estudo relacionado ao nível da regulação de proteção de dados ao redor do mundo, o qual é didaticamente expressado na imagem abaixo:

Figura 1 – Comparativo global do nível de regulamentação e aplicação das leis sobre proteção de dados



Fonte: DLA PIPER.¹⁹⁰

¹⁸⁸ DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**, *opere citato, loco citato*, p. 174-179.

¹⁸⁹ PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**, *opere citato*, p. 676.

¹⁹⁰ DLA PIPER – **Data protection laws of the world: compare data protection laws around the world** [Em linha]. London, 2024. Disponível em: <https://www.dlapiperdataprotection.com/>. [Consult. 09 Jun. 2023].

Da imagem *supra* é possível identificar que Portugal está classificado como país com legislação de regulamentação e aplicação forte sobre a matéria, enquanto a legislação do Brasil está qualificada como moderada.

À vista do exposto, foi possível compreender, mesmo que brevemente, as motivações sociais, políticas e tecnológicas que impulsionaram a necessidade de proteção dos dados pessoais. Neste momento, passar-se-á a verificar alguns resultados dessa construção legislativa na União Europeia, em Portugal e no Brasil.

2.1.1 Europa

Com efeito, no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em seu artigo 16.º, resta evidente que «Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito»¹⁹¹.

Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por sua vez, o respeito pela vida privada e familiar e a proteção de dados vem descritas nos artigos 7.º e 8.º: «Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações»; «1. Todas as pessoas têm direito à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito»¹⁹².

Posteriormente, a Convenção 108¹⁹³ do Conselho da Europa¹⁹⁴ para a Proteção das Pessoas Singulares no que diz respeito ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, de 28 de janeiro de 1981, foi o primeiro – e único – tratado internacional sobre proteção de dados pessoais.¹⁹⁵

A convenção *supra* tem como objetivo «garantir [...] a todas as pessoas singulares [...] o respeito pelos seus direitos e liberdades fundamentais, e especialmente pelo seu direito à vida privada, face ao tratamento automatizado dos dados de carácter pessoal»¹⁹⁶.

¹⁹¹ TRATADO SOBRE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA, *opere citato*.

¹⁹² CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE, *opere citato*.

¹⁹³ Ela teve um papel importantíssimo sobre a matéria, tendo em vista que foi o marco dos primeiros passos do Direito Europeu da proteção de dados, já que consolidou os princípios gerais e os termos-base utilizados. Em Portugal, ela somente foi ratificada em 1993, por meio da Resolução da Assembleia da República n. 23/93, de 12 de maio e o Decreto do Presidente da República n 21/93, de 9 de julho (SIMITS; HORNUNG; SPIECKER *apud* CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**. Almedina: Coimbra, 2022, p. 67).

¹⁹⁴ Por mais que se fale em Conselho da Europa, não se limita unicamente aos países da Europa. Outros países a integram, a respeito do Brasil, que funciona como país membro observador.

¹⁹⁵ Atualmente atualizado para a Convenção 108 +2018.

¹⁹⁶ CONVENTION FOR THE PROTECTION OF INDIVIDUALS WITH REGARD TO AUTOMATIC PROCESSING OF PERSONAL DATA OF THE TREATY OFFICE (ETS N.º 108) [Em linha]. **Council of**

Impende destacar que a Convenção visa equilibrar os direitos fundamentais com os benefícios econômicos inerentes a mercados abertos, em que a livre circulação de dados pessoais é um fator crucial de gestão.¹⁹⁷

O Parlamento Europeu e o Conselho editaram ainda, em 27 de abril de 2016, o Regulamento (UE) n.º 2016/679 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral de Proteção de Dados, doravante RGPD), o qual entrou em vigor em maio de 2018. Esse documento revoga a Diretiva 95/46/CE.¹⁹⁸

O RGPD, portanto, define dado pessoal em seu art.º 4.º, n.º 1, como sendo a «informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (“titular dos dados”)). Além disso, esclarece que «é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular»¹⁹⁹.

O referido Regulamento visa albergar todas as pessoas da UE em face das violações da privacidade e de dados. Dentre os direitos em prol da pessoa singular dos cidadãos apontam-se: necessidade de consentimento claro e positivo por parte dos titulares dos dados para a realização do tratamento dos seus dados; receber informações claras e compreensíveis sobre eles; possibilidade de solicitar que os seus dados sejam suprimidos; opção de transferir os dados para outro prestador de serviços; ter gestão e ciência relativas a destinação dos seus dados, a exemplo de saber se foram pirateados.²⁰⁰

As novas regras são aplicadas a todas as empresas que operam na UE, mesmo que tenham sede fora dela. Além disso, é possível impor medidas corretivas – tais como advertências e ordens – ou coimas às empresas que violem as regras.

Europe, Strasbourg (1981-01-28). Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=108>. [Consult. 06 Fev. 2023].

¹⁹⁷ PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**, *opere citato*, p. 638.

¹⁹⁸ Insta esclarecer que as diretivas vinculam os países aos quais se destinam; no entanto, não são diretamente aplicáveis, havendo necessidade de adoção de uma lei, pelos países, para realizar a transposição da diretiva para sua ordem jurídica interna. Os regulamentos, por sua vez, são imediatamente aplicáveis na ordem jurídica interna dos países da União Europeia após sua entrada em vigor.

¹⁹⁹ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, 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 e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2016-05-04). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. [Consult. 10 Fev. 2023].

²⁰⁰ *Ibidem*.

Vale destacar que não há aplicação do regulamento para a realização do tratamento de dados pessoais por pessoas singulares no exercício de atividades exclusivamente pessoais ou domésticas, ou seja, que não tenham qualquer ligação com uma atividade comercial ou profissional.

Avulta-se, ainda, o Regulamento (UE) 2018/1725 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos organismos e organismos da União e à livre circulação desses dados. Tal instrumento estabelece regras relativas à forma como as instituições, organismos e organismos da União Europeia (UE) deverão tratar os dados pessoais que detenham sobre pessoas.²⁰¹

Outrossim, alinha as regras aplicáveis às instituições, organismos e organismos da UE com as do RGPD e da Diretiva (UE) 2016/680, conhecida como diretiva de aplicação da lei (doravante DAL) de proteção de dados, que são aplicáveis desde maio de 2018.

A DAL protege o direito fundamental dos cidadãos à proteção de dados quando os dados pessoais forem utilizados pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Ela garante que os dados pessoais de vítimas, testemunhas e suspeitos de crimes são devidamente protegidos e facilita a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade e o terrorismo.²⁰²

Atualmente, a União Europeia utiliza inúmeros outros instrumentos legislativos relativos à matéria da proteção de dados. No entanto, no presente estudo nos limitaremos aos que estejam mais vinculados ao tema em apreciação.

Cumprasseverar que a demanda por regulação da proteção de dados vai além do que meramente é a figura do titular dos dados, busca-se, ainda, segurança jurídica, pois empresas que tratam dados pessoais buscaram elevar o nível de confiança, já que este foi desacreditado ante escândalos envolvendo utilização de dados praticados no setor privado e, ainda, espionagem por parte de organismos públicos.

²⁰¹ DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2018/1725, DE 23 DE OUTUBRO DE 2018 – Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2018-11-21). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1725&from=PT>. [Consult. 10 Fev. 2023].

²⁰² DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2016/680, DE 27 DE ABRIL DE 2016 – Relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2016-05-04). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=HU>. [Consult. 10 Fev. 2023].

Dessa forma, era preferível estar submetido à regulação, mesmo que limitasse o uso dos dados, mas de forma que não deixasse dúvidas com relação às circunstâncias em que o uso era legítimo.

2.1.2 Portugal

A Constituição Portuguesa tem uma longa tradição acerca da regulação dos dados pessoais e do seu tratamento.²⁰³

Ao tomar o direito à privacidade como ponto de partida, insta referir o dispositivo da Constituição Portuguesa, nomeadamente o artigo art.º 35.º, que, com as revisões constitucionais de 1982 e 1989, se consolidou como o núcleo embrionário do Direito à proteção de dados contemporâneo.

Seu n.º 5, o qual versa sobre a proibição de se atribuir um «número nacional único aos cidadãos»²⁰⁴, trouxe à tona discussão iniciada, à época, nos Estados Unidos, e que se espalhou pela Europa, sobre a desconfiança apriorística relativo à utilização de computadores para contabilizar aspetos da vida, proporcionar contagem e classificação dos indivíduos.²⁰⁵

Ainda no art.º 35.º da CRP, da leitura atenta do seu n.º 1 é possível reconhecer o direito à autodeterminação informativa quando aduz que os cidadãos podem exigir a retificação e atualização dos seus dados pessoais informatizados, bem como ter conhecimento do fim a que se destinam; e, no n.º 3, ao tornar defesa a utilização da informática para tratar os dados de modo a violar a vida privada do indivíduo, salvo a existência de consentimento para tal.²⁰⁶

O legislador civil português, em seu art.º 70.²⁰⁷, alberga a tutela geral da personalidade, garantindo proteção e reparação ante sua violação.²⁰⁸

²⁰³ PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**, *opere citato*, p. 665.

²⁰⁴ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, *opere citato*.

²⁰⁵ Alexandre Sousa Pinheiro alerta para o fato de que a CRP representou o primeiro texto, a nível constitucional, que previu a regulação jurídica contra os perigos advindos do tratamento eletrónico da informação pessoal (PINHEIRO, Alexandre Sousa – A protecção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo, *opere citato*, p. 343).

²⁰⁶ PORTUGAL, *opere citato*.

²⁰⁷ Artigo 70.º (Tutela geral da personalidade) «1. A lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral. 2. Independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, a pessoa ameaçada ou ofendida pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida».

²⁰⁸ DECRETO LEI N.º 7344 – “Código Civil”. Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1966-11-25) [Em linha]. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34509075/view?q=código+civil>. [Consult. 24 Jun. 2022].

O art.º 80.º, por sua vez, trata especificamente do direito à reserva sobre a intimidade da vida privada: «todos devem guardar reserva quanto à intimidade da vida privada de outrem»²⁰⁹.

Desse modo, a abrangência da «vida privada» que se pretende tutelar alcança «o direito de fazer escolhas essenciais numa esfera de intimidade e comportando também um direito ao segredo, na medida em que a divulgação intempestiva de factos próprios do sujeito seja de molde a ameaçar o exercício efetivo de outras liberdades»²¹⁰.

No entanto, a legislação ordinária incipiente data de 10 de fevereiro de 1973, com a Lei n.º 2 e o Decreto-Lei n.º 555, de 26 de outubro, os quais albergavam o número nacional de identificação.²¹¹

Na década de 90 foi aprovado o primeiro diploma legal que se dedicou unicamente ao tema, qual seja a Lei n.º 10/91, de 29 de abril, Lei da proteção de dados pessoais face à informática, a qual se destinou a regular as matérias que a Constituição deixou a cargo de lei, de modo que representou o preenchimento de um vazio pelo legislador constitucional, o qual foi considerado pelo Tribunal Constitucional como inconstitucionalidade por omissão.²¹²

Procedeu-se, portanto, à aprovação da Lei n.º 67/1998, que dispõe sobre a Proteção dos dados pessoais. O referido diploma legal incorporou para o ordenamento jurídico português a Diretiva 95/46/CE.

A Lei *supra* foi revogada pela Lei de Execução n.º 58/2019 (doravante LE), a qual transpôs o Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu, que entrou em vigor em 25 de maio de 2018.

O âmbito de aplicação nacional da LE, no ditar do seu artigo 2.º, que adota a mesma estrutura do RGPD, aplica-se «aos tratamentos de dados pessoais realizados no território nacional, independentemente da natureza pública ou privada do responsável pelo tratamento ou do subcontratante» (n.º 1) e «aos tratamentos de dados pessoais realizados fora do território nacional quando: a) efetuados no âmbito da atividade de um estabelecimento situado no território nacional; ou b) afetem titulares de dados que se encontrem no território nacional, quando as atividades de tratamento estejam subordinadas ao disposto no n.º 2 do artigo 3.º do

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ PRATA, Ana (coord.) – **Código civil anotado**. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2017, p. 120.

²¹¹ PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**, *opere citato*, p. 666.

²¹² GOUVEIA, Jorge Bacelar – Os direitos fundamentais à protecção dos dados pessoais informatizados. **Revista da Ordem dos Advogados** [Em linha]. Vol. 51 (1991), p. 699-732 Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/15159>. [Consult. 20 Jan. 2023], p. 703-705.

RGPD; ou c) afetem dados que estejam inscritos nos postos consulares de que sejam titulares portugueses residentes no estrangeiro»²¹³ (n.º 2).

No artigo que versa sobre as definições do RGPD, art.º 4.º, o tratamento tem assento em seu n.º 2 como a «operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de divulgação, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição»²¹⁴.

O ordenamento jurídico português conta ainda com a Lei n.º 59/2019, de 08 de agosto, que dispõe sobre tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais, tendo transposto a Diretiva (UE) 2016/680, de 27 de abril; a Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, alterada pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto, a qual versa sobre proteção de dados pessoais e privacidade nas telecomunicações; a própria LAI, de que se tratou no capítulo anterior; e demais leis que versam sobre vigilância.

2.1.3 Brasil

No Brasil, na década de 70, foi proposto o primeiro antecedente do que poderia ser considerado um anteprojeto da Lei de Proteção de Dados. Trata-se do Projeto de Lei n.º 4.365/1977, proposto pelo Deputado Paulo Faria Lima, o qual previa a criação de um Registro Nacional de Banco de Dados com normas de proteção da intimidade contra o uso indevido de dados arquivados em dispositivos eletrônicos e processamento de dados.

Vale ponderar que se versou de dispositivo mais simplificado sobre a matéria, pois, na década de 70, as pessoas não possuíam o quantitativo de dispositivos eletrônicos que se tem nos tempos hodiernos, já que estes, em razão da potência, processam dados de forma mais veloz e volumosa.

²¹³ LEI N.º 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2019 – 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. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2019-08-08). Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/123815982/details/maximized>. [Consult. 24 Jan. 2023].

²¹⁴ DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2018/1725, DE 23 DE OUTUBRO DE 2018, *opere citato*.

Desse modo, as empresas de informática criavam bancos de dados que, devido ao seu número reduzido, permitiam aos administradores desses bancos realizar a sua fiscalização de forma mais eficiente.

O primeiro Projeto de Lei brasileiro em que constou a denominação «proteção de dados» data de 1980, de autoria da Deputada Cristina Tavares, o qual já era mais amplo, contemplando direitos de cidadãos, mas foi arquivado ao final de sua legislatura e não foi desarquivado posteriormente.

Insta acrescentar que todos os PLs que tratavam desse tema tinham como pano de fundo não propriamente a proteção da privacidade, mas sim a questão da assimetria informacional, ou seja, a diferença de poder entre os que tratam dados pessoais e o indivíduo cujos dados são tratados, o qual necessitava ser empoderado, conforme suscitado em tópico anterior desta pesquisa.²¹⁵

Quando da aprovação e sancionamento da Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira, em 2018, passou-se por uma discussão que perdurou mais de uma década, época em que havia mais de 40 leis setoriais relativas ao assunto, desde normas, resoluções, leis, dentre as quais as principais foram o Marco Civil da Internet²¹⁶, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei do Cadastro Positivo, a própria Lei de Acesso à Informação^{217,218} vista no capítulo anterior e até mesmo o Código Penal, que tem alguns dispositivos que regem a matéria.

²¹⁵ DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**, *opere citato*, p. 259-262.

²¹⁶ Seu surgimento se deu não para vislumbrar aspetos relacionados à privacidade, mas sim originou-se da necessidade de serem estabelecidos critérios relacionados à responsabilidade de provedores de *internet* em relação à retirada de conteúdo, neutralidade de rede e alguns temas específicos relacionados ao uso da *internet* no Brasil. No entanto, com o escândalo de espionagem exposto em 2013 por Eduard Snowden, ex-agente do serviço de inteligência norte-americana, o qual expôs documentos a que teve acesso e que em muitos constavam intercetação de dados de pessoas públicas brasileiras e que poderiam causar danos. No entanto, tal lei não pode ser vista como uma lei de proteção de dados em razão de algumas limitações: somente pode ser aplicável à internet e não os trata de forma sistemática. Mas foi a primeira legislação no ordenamento jurídico brasileiro que reconheceu a proteção de dados com sua autonomia.

²¹⁷ A LAI tem curiosidade que merece ser exposta no sentido de que igualmente define informação pessoal em seu artigo 4º, IV, *in verbis*: «Art 4º [...] IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; [...]» Assim, é possível constatar a sinergia e compatibilidade existentes entre a LAI e a LGPD.

²¹⁸ Importante o registro de que, mesmo tendo sido aprovada sem que o país tivesse uma Lei de Proteção de Dados, a LAI prevê em seu corpo, mais precisamente no art.º 31, um dispositivo que versa sobre o tema, a saber: «Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. § 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido. § 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando

Nesse ponto, pode-se afirmar que o Brasil tinha um «quebra-cabeças» de leis ordinárias e normas setoriais que envolvia a matéria. A própria Constituição Brasileira de 1988 tem inúmeros dispositivos ao longo do seu texto, a exemplo do que trata do *Habeas Data* (art.º 5.º, LXXII²¹⁹) – remédio constitucional que permite direito de acesso e retificação dos dados pessoais –, sobre a proteção da privacidade, ao garantir a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art.º 5.º, X²²⁰), ao proibir não só a invasão ao domicílio (art.º 5.º, XI²²¹), mas também a violação de correspondência (art.º 5.º, XII²²²).

No entanto, ainda se demandava uma Lei Geral que pudesse regular todas essas matérias e a necessidade de uma Autoridade que pudesse gerir todas essas questões.

A necessidade de elaborar lei que tratasse da matéria era tamanha, que o leque de apoiadores era muito amplo, dentre eles destacavam-se entidades da sociedade civil, entidade de defesa dos Direitos Humanos, setor privado, ante a grande quantidade de demandas que extrapolavam o interesse individual.

A Lei Geral de Proteção de Dados (doravante LGPD), n.º 13.709/2018, de 14 de agosto, não obstante ter sido aprovada em 2018, teve sua entrada em vigor adiada para 18 de setembro de 2020 e suas sanções passaram a ser exigíveis somente a partir de 01 de agosto de 2021, ante a necessidade de regulamentação da Autoridade Reguladora, que, à época, inexistia e era imprescindível para fins de garantir maior segurança jurídica às diretrizes que seriam tomadas pelas empresas e organismos públicos para se adequarem à lei.

a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante. § 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. § 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal». Chama-se atenção ao § 1º, I, que dispõe sobre o sigilo dos 100 anos, estabelecendo que as informações devem permanecer restritas durante esse período, sendo acessíveis apenas pelo próprio titular. Com o decurso de tal prazo, as informações entram no patrimônio informacional disponível ao público. A não ser que incorra em alguma das hipóteses

²¹⁹ «Art. 5º: [...] LXXII - conceder-se-á “habeas-data”: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; [...]»

²²⁰ «Art. 5º: X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]»

²²¹ «Art. 5º: [...] XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; [...]»

²²² «Art. 5º: [...] XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; [...]»

Foram necessários 08 anos de debate na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para que pudesse ser aprovada; todavia, foi possível elaborar um Diploma Legal capaz de criar ferramentas e processos para a proteção e controlo do cidadão quanto ao uso dos seus dados, bem como estabelecer regras fulgentes para que empresas e organizações usassem legitimamente dados pessoais nas suas atividades e favorecessem o livre fluxo de dados pessoais.

A Lei Brasileira está intrinsecamente alinhada ao RGPD Europeu, conforme visto alhures.

Importa referir que, em maio de 2020, o Brasil reconheceu o direito à proteção de dados como direito fundamental; no entanto, tal reconhecimento ocorreu quando o plenário do Supremo Tribunal Federal, referendou decisão monocrática liminar proferida pela Ministra Rosa Weber, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (doravante ADI) n.º 6.387 MC-Ref/DF, a qual buscava suspender a eficácia de Medida Provisória (doravante MP) n.º 954/2020, que dispunha sobre o «compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid19), de que trata a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020»^{223,224}.

Tal facto representou momento em que o país ultrapassou a interpretação anacrônica de que a Constituição, de facto, não protegia os dados pessoais, de modo que o Supremo Tribunal Federal (doravante STF) reconheceu que existia uma proteção por parte da Carta Magna.

Ao conceder a liminar que suspendia a eficácia da MP, a Ministra fundamentou sua decisão no facto de que a norma, por não definir apropriadamente como e para que seriam utilizados os dados coletados, não proporcionava condições para avaliação da sua adequação e

²²³ REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 6.387/DF. **DJe** Brasília-DF (2020-11-12).

²²⁴ Se a MP fosse aprovada, as companhias de telefonia seriam obrigadas a encaminhar os dados pessoais de todos os seus usuários. Tal MP foi editada no contexto da pandemia da Covid-19, o que dificultaria a realização de suas pesquisas na forma presencial. A celeuma era latente quando se pondera que há cerca de milhões de usuários de linhas móveis no Brasil – o que, faticamente, representaria se não de todos, mas o envio de dados da maioria dos brasileiros adultos – e a necessidade do Instituto para realizar estatisticamente suas pesquisas era desproporcional. Seria um enorme risco colocar à disposição de um único órgão público, que sequer tinha função propriamente dita de assegurar a integridade da informação, os dados pessoais de inúmeros brasileiros, à medida em que poderia ser alvo fácil de mal-intencionados para uso das informações de forma desvirtuada. Essa MP chegou a ser alvo de 5 ADIs.

necessidade; dessa forma, ela infringia cláusulas constitucionais garantidoras da liberdade individual (art.º 5.º, *caput*), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art.º 5.º, X e XII).²²⁵

Em voto de lavra do Ministro Gilmar Mendes, este foi categórico ao afirmar que «a análise do referendo da medida cautelar nesta ADI suscita a oportunidade e o dever de o Supremo Tribunal Federal aprofundar a identificação, na ordem constitucional brasileira, de um direito fundamental à proteção de dados pessoais, a fim de estabelecer de forma clara o âmbito de proteção e os limites constitucionais à intervenção estatal sobre essa garantia individual»²²⁶.

Tendo em vista a possibilidade de manipulação e o tratamento dos dados pessoais contidos na MP, fundamentou-se a decisão na disciplina de sua proteção. Outrossim, a legislação ordinária que albergava o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa – no art.º 2.º, I e II, da LGPD – ainda não estava em vigor, não obstante aprovada, à época da decisão.

Assim sendo, ao proferir tal decisão, que se tornou paradigmática, o direito à proteção de dados foi elevado ao patamar de direito fundamental, conforme se observa da ementa do referido julgado:

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA N.º 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. 1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei n.º 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais. 2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais hão de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, *caput*), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados. 3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados pessoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo

²²⁵ REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 6.387/DF, *opere citato*.

²²⁶ *Ibidem*.

tempo necessário.” (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”). 4. Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória n.º 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia. 5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n.º 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. 6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP n.º 954/2020 descumpre as exigências que exsurtem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros. 7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada. 8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP n.º 954/2020. 9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição. 10. *Fumus boni juris* e *periculum in mora* demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória n.º 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. 11. Medida cautelar referendada.²²⁷

Tal decisão reforçou ainda mais a importância da matéria. Vale lembrar que já estava em trâmite, desde 2019, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2019, com o fim específico de acrescentar no art.º 5.º da Carta Magna a proteção dos dados pessoais como garantia fundamental individual, o que ocorreu por meio da Emenda Constitucional n.º 115, de 10 de fevereiro de 2022, a qual incluiu o inciso LXXIX no referido dispositivo: «LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais»²²⁸.

Passado esse panorama geral relativo a algumas das principais legislações que regulamentam a matéria da proteção dos dados pessoais, importante apresentar os princípios relativos ao tratamento dos dados pessoais a fim de que possa ter uma bússola norteadora

²²⁷ REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 6.387/DF, *opere citato*.

²²⁸ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1988, *opere citato*.

quando da interpretação das normas e dos casos concretos para poder harmonizar os valores fundamentais em situação de conflito.

2.2 Princípios relativos ao tratamento de dados pessoais

Ao deparar-se com o estudo das leis de proteção de dados, depreende-se que sua ideia básica está no estabelecimento de regras com o objetivo de proteger não os dados dos usuários, mas a sua pessoa. Os reflexos da proteção de dados são sentidos diretamente em seus titulares, principalmente em situações em que há o acesso a informações de posse da Administração Pública.

Dessa forma, importante se faz o estudo dos princípios que regem a proteção dos dados pessoais.

Não obstante nos Estados Unidos ainda não exista, até o presente momento, uma legislação federal relativa à proteção de dados²²⁹, mas unicamente algumas leis estaduais que tratam da matéria, é de origem norte-americana o documento datado de 1973, conhecido como *Records, computers and the rights of citizens*, traduzido para o português como «Código de práticas leais para informação», o qual tratou-se de um relatório elaborado pelo Departamento de Saúde e Bem-Estar, que estabeleceu algumas regras de controlo relativas às próprias informações, as quais vieram assim descritas:

- Não deve existir um sistema de armazenamento de informações pessoais cuja existência seja mantida em segredo;
- Deve existir um meio para um indivíduo descobrir quais informações a seu respeito estão contidas em um registro e de que forma elas são utilizadas;
- Deve existir um meio para um indivíduo evitar que a informação a seu respeito coletada para um determinado propósito não seja utilizada ou disponibilizada para outros propósitos sem o seu consentimento;
- Deve existir um meio para um indivíduo corrigir ou retificar um registro de informações a seu respeito;

²²⁹ O projeto de Lei Federal Americana de Privacidade e Proteção de Dados (*American Data Privacy and Protection Act* - ADPPA) foi aprovado com algumas emendas em 20 de julho de 2022, já convalidado pelo Comitê de Energia e Comércio da Câmara dos Estados Unidos. Em 30 de dezembro de 2022, foi colocado no Calendário da União, Calendário n.º 488. Agora precisará passar pela Câmara dos Representantes dos EUA o projeto de lei que exige que a maioria das empresas limite a recolha, o processamento e a transferência de dados pessoais ao que for razoavelmente necessário para fornecer um produto ou serviço solicitado e a outras circunstâncias especificadas. Ele também proíbe, de modo geral, que as empresas transfiram dados pessoais de indivíduos sem seu consentimento expresso afirmativo (HOUSE OF REPRESENTATIVES N.º 8152 - 117TH CONGRESS (2021-2022): AMERICAN DATA PRIVACY AND PROTECTION ACT – **Congress** [Em linha]. Washington-DC, (2022-12-30). Disponível em. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/8152/text>. [Consult. 10 Jul. 2024]].

- Toda organização que crie, mantenha, utilize ou divulgue registros com dados pessoais deve garantir a confiabilidade destes dados para os fins pretendidos e deve tomar as devidas precauções para evitar o mau uso destes dados.²³⁰

Tais regras funcionaram como balizas principiológicas em inúmeros normativos de diversos ordenamentos jurídicos relativos à proteção de dados, mesmo que tenha sido oriundo de um organismo administrativo, que não tenha ainda uma lei federal relativa à matéria.²³¹

Desse modo, é possível compreender tal instrumento jurídico como espinha dorsal do arcabouço legislativo atual sobre proteção de dados e o motivo pelo qual as leis, nos diversos países, são muito parecidas.

A Convenção 108 do Conselho da Europa abrangeu tais princípios, aplicando-os, inclusive nas *Guidelines* da OCDE.²³²

O núcleo principiológico supracitado pode ser sintetizado nos seguintes princípios: publicidade ou transparência, exatidão, finalidade, livre acesso, e segurança física e lógica.

O primeiro princípio, qual seja, da Transparência ou Publicidade, compreende a necessidade de que não deve haver banco de dados pessoais secretos; precisam ser de conhecimento público. Se assim não o for, o titular do dado, ao ignorar a existência do tratamento, não tem como se proteger e garantir seus direitos em relação a esse banco de dados.²³³

O Princípio da Transparência pressupõe todo o processo de tratamento de dados, desde o primeiro contacto que o responsável pelo tratamento realizar com os titulares dos dados, passando pela recolha, execução e demais tratamentos, devendo ser observado até o fim da relação.²³⁴

²³⁰ Texto original: «There must be no personal data record-keeping systems whose very existence is secret. There must be a way for an individual to find out what information about him is in a record and how it is used. There must be a way for an individual to prevent information about him that was obtained for one purpose from being used or made available for other purposes without his consent. There must be a way for an individual to correct or amend a record of identifiable information about him. Any organization creating, maintaining, using, or disseminating records of identifiable personal data must assure the reliability of the data for their intended use and must take precautions to prevent misuse of the data» (UNITED STATES OF AMERICA – **Records, computers and the rights of citizens**. Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems. N.º 73-94. Washington-DC: US Department of Health, Education, & Welfare (DHEW), 1973 [Em linha]. Disponível em: <https://www.justice.gov/opcl/docs/rec-com-rights.pdf>. [Consult. 08 Jun. 2023]).

²³¹ DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**, *opere citato*, p. 181.

²³² CONVENTION FOR THE PROTECTION OF INDIVIDUALS WITH REGARD TO AUTOMATIC PROCESSING OF PERSONAL DATA OF THE TREATY OFFICE (ETS N.º 108), *opere citato*.

²³³ DONEDA, Danilo, *opere citato*, p. 181.

²³⁴ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 154-155.

É importante destacar que o tratamento dos dados, por sua natureza opaca, não é visível. Assim, após a recolha dos dados pessoais, quem os detém pode tecnicamente tratá-los. Por este motivo, é necessária autorização prévia para o seu funcionamento, seja por meio da notificação à autoridade competente sobre sua existência ou pela divulgação de relatórios periódicos.

Assim, é possível constatar que a transparência alberga não só o conteúdo das informações que serão transmitidas aos titulares e a terceiros, mas também os procedimentos da transmissão.²³⁵

De acordo com o Princípio da Exatidão, o cidadão tem o direito de seus dados serem fidedignos à realidade, sendo-lhe permitido realizar a retificação, em caso de inexatidão.²³⁶ Assim, a recolha e o tratamento devem ser realizados com cuidado e correção, e as atualizações periódicas precisam ser efetuadas.²³⁷

Com importância calcada na ligação intrínseca com os dados pessoais, o princípio central, ou mais característico, da proteção de dados é o Princípio da Finalidade. Assim, toda utilização de dados pessoais deve observar, e seguir, a finalidade conhecida pelo interessado antes da recolha de seus dados.²³⁸ A recolha dos dados deve respeitar a finalidade determinada²³⁹, explícita e legítima.²⁴⁰

A relevância prática de tal princípio ocorre à medida que, com base nele, se fundamenta a restrição da transferência de dados a terceiros, além de permitir a valoração da razoabilidade da utilização de determinados dados para certa finalidade, fora da qual configuraria abusividade²⁴¹, a garantir, portanto, o controlo do direito à autodeterminação informacional.²⁴²

²³⁵ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 155.

²³⁶ Tal princípio relaciona-se diretamente com os direitos de retificação e apagamento previstos nos artigos 16.º e 17.º do RGPD (MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2023, p. 116).

²³⁷ DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**, *opere citato*, p. 182.

²³⁸ *Ibidem*, *loco citato*.

²³⁹ E que deve ocorrer antes de o processo iniciar, não podendo ficar por decidir ou especificar no curso da recolha ou a depender de evento futuro. Igualmente não é admitido, com o fim de cumprir o atendimento a este princípio, valer-se do uso de expressões vagas, tais quais «segurança cibernética», «fins publicitário», nem mesmo «melhorar a experiência dos utilizadores». Interpretação do GP 29, Opinion 03/2013 citado por CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 156.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 155.

²⁴¹ DONEDA, Danilo, *opere citato*, p. 182.

²⁴² Herbert *apud* CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 155.

De acordo com o Princípio do Livre Acesso ou da Informação, todo indivíduo deve ter acesso à própria informação e saber como ela é usada, sendo permitida a obtenção de cópias com a consequente possibilidade de controlar esses dados, os quais, na hipótese de estarem incorretos, de acordo com o princípio da exatidão, poderão ser retificados.²⁴³

Por fim, o Princípio da Segurança Física e Lógica, no sentido de que os dados não devem ser disponíveis ao acesso de pessoas não autorizadas, para que não sejam usados fora do acordado, devem ser protegidos contra os riscos do seu extravio, destruição, modificação, acesso não autorizado ou transmissão.²⁴⁴

Passa-se, portanto, a apresentar os princípios relativos aos ordenamentos jurídicos em voga no presente trabalho.

Assim sendo, o RGPD, em seu considerando n.º 2, aduz que os princípios e as regras relativas às pessoas singulares, bem como ao tratamento de seus dados pessoais, devem respeitar os direitos e as liberdades fundamentais dessas pessoas, em especial o direito à proteção dos dados pessoais, independentemente de sua nacionalidade ou de seu local de residência.²⁴⁵

Destaca-se a crítica feita no considerando n.º 9 do RGPD, o qual esclarece que os princípios e objetivos da Diretiva 95/46/CE ainda permanecem válidos, mesmo que não tenham sido capazes de evitar a «fragmentação da aplicação da proteção dos dados ao nível da União, nem a insegurança jurídica ou o sentimento generalizado da opinião pública de que subsistem riscos significativos para a proteção das pessoas singulares, nomeadamente no que diz respeito às atividades por via eletrónica»²⁴⁶.

Importante ter em mente que a aplicação dos princípios deve ser feita a «qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável», de modo que, se os dados pessoais encontram-se de forma pseudonimizada e permite-se a identificação com o auxílio de informações suplementares, logo a pessoa é identificável e está sujeita à aplicação dos princípios; todavia, como os dados anonimizados não permitem que se vincule a identificação de uma pessoa singular, não se submetem aos princípios do RGPD, tal qual preceitua o considerando n.º 9.²⁴⁷

²⁴³ DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**, *opere citato*, p. 182.

²⁴⁴ *Ibidem*, *loco citato*.

²⁴⁵ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ *Ibidem*.

Ainda nos considerandos do RGPD – mais especificamente no n.º 39 –, observa-se a alusão ao Princípio da Transparência, de maneira que o tratamento de dados pessoais deve garantir que os titulares compreendam claramente como os seus dados são recolhidos, utilizados, consultados ou submetidos a qualquer outro tipo de tratamento, bem como a medida em que esses dados são ou serão tratados.²⁴⁸

Em razão desse princípio, as informações e/ou comunicações referentes ao tratamento desses dados devem ser de fácil acesso e compreensão, com linguagem simples e clara, assim como deve ser esclarecido aos titulares os dados de identificação de quem está a tratar seus dados, a finalidade do referido tratamento, os riscos, garantias, regras e direitos associados ao tratamento dos dados pessoais.

Mais à frente, no considerando n.º 51, o RGPD continua a explicar que, em obediência ao Princípio da Transparência, as informações claras e simples poderão ser fornecidas por via eletrónica, como na hipótese de um sítio *web*, se tiverem destinação ao público.²⁴⁹

Ultrapassados os considerandos, cumpre expor os princípios constantes ao longo do capítulo II do RGPD. Eles podem ser assim enumerados: Licitude, Lealdade, Transparência, Limitação das Finalidades, Minimização dos Dados, Exatidão, Limitação da Conservação, Integridade e Confidencialidade e Responsabilidade.

O n.º 1 do art.º 5.º aduz que os dados pessoais serão objetos de um tratamento lícito em relação ao titular dos dados. Eis a expressão do Princípio da Licitude, o qual, em sentido estrito, faz com que o tratamento compreenda as causas de licitude que estão expressas no art.º 6.º, quais sejam:

1. O tratamento só é lícito se e na medida em que se verifique pelo menos uma das seguintes situações:
 - a) o titular dos dados tiver dado o seu consentimento²⁵⁰[...];
 - b) o tratamento for necessário para a execução de um contrato no qual o titular dos dados é parte, ou para diligências pré-contratuais a pedido do titular dos dados;
 - c) [...] cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito;
 - d) [...] defesa de interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular;
 - e) [...] exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública [...];
 - f) o tratamento for necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros, exceto se prevalecerem os interesses

²⁴⁸ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ Dentro das regras da licitude, o consentimento precisa observar quatro elementos essenciais, ou seja, ele precisa ser livre, específico, informado e inequívoco. Sobre esses elementos, ler MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 71- 81.

ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, em especial se o titular for uma criança.²⁵¹

Em sentido amplo, a licitude está diretamente relacionada à observância do próprio Regulamento, bem como das demais legislações aplicáveis à espécie²⁵², ou seja, não somente para as que estiverem dentro da aplicabilidade do RGPD, mas também mediante análise de outras normas possivelmente aplicáveis conforme áreas específicas potencialmente reguladas de forma especial, como saúde, relações trabalhistas, proteção ao crédito, questões tributárias, dentre outras.²⁵³ Trata-se, portanto, no cumprimento generalizado do Direito.²⁵⁴

Os dados pessoais são, igualmente, objetos de tratamento leal em relação ao titular de seus dados, ou seja, em conformidade com o Princípio da Lealdade – esculpido, também, na alínea “a” do art.º 5.º, n.º 1. Este preceito gera diversidade de interpretações e sentidos a se considerar a língua para o qual será traduzido, a saber: a) lealdade, para as línguas portuguesa, espanhola (*lealtad*) e francesa (*loyauté*); b) correção para as línguas italiana (*correttezza*) e inglesa (*fairness*); e c) boa-fé para a língua alemã (*treu und glauben*).²⁵⁵

Tais diferenças linguísticas podem causar impacto efetivo no preenchimento assumido, localmente, pelas diversas ciências jurídicas europeias, o que se leva a recorrer ao Direito Europeu quando da aplicação da legislação, para que não haja desvirtuamento em relação a que o RGPD pretendeu inicialmente.²⁵⁶

Para que os dados tenham tratamento leal, os titulares da recolha devem ser informados pelos responsáveis da manutenção, do uso e do descarte dos dados, a serem considerados todos os mecanismos e circunstâncias apropriados, permissíveis de se tomar decisões conscientes relativas à concordância ou não com o respetivo tratamento.²⁵⁷

Não obstante isto, o Princípio da Lealdade constitui um diferencial, se comparado ao princípio da licitude em sentido estrito, à medida que permite a contestação de determinados

²⁵¹ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁵² CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 152.

²⁵³ VAINZOF, Rony – Dados pessoais, tratamento e princípios. In MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Ópice (coord.) – **Comentários ao GDPR: Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia**. 3.ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 35-84, p. 51.

²⁵⁴ MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 65.

²⁵⁵ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 153.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 153.

²⁵⁷ VAINZOF, Rony, *opere citato*, p. 51.

comportamentos que não poderiam ser descritos como violadores do art.º 6.º, pelo facto de representar um conceito aberto.²⁵⁸

Em atenção ao Princípio da Lealdade, os responsáveis pelo tratamento dos dados pessoais devem, a todo momento, atender aos interesses e expectativas legítimas dos titulares dos dados.²⁵⁹

Percebe-se, portanto, que se trata de um princípio com um âmbito de aplicação bem abrangente e que, entre seus diversos usos, assume particular relevância na prevenção de manipulação ou engano do titular dos dados. Além disso, visa evitar modificações no tratamento conferido aos dados, especialmente quando o tipo de tratamento e a vulnerabilidade do titular demandam mais lealdade por parte do responsável, permitindo também o exercício pleno dos direitos do titular dos dados.²⁶⁰

A parte final da alínea “a” do n.º 1 do art.º 5.º apresenta o Princípio da Transparência, segundo o qual os dados pessoais são objeto de um tratamento transparente em relação ao titular dos dados.²⁶¹ Trata-se de inovação do RGPD, tendo em vista que a Diretiva 95/46/CE não contemplava especificamente o referido princípio, de modo que as situações que pudessem remeter ao seu uso eram abarcadas pelo Princípio da Lealdade.

Conforme visto alhures, quando do considerando n.º 9, a importância do Princípio da Transparência é tamanha, que perpassa por todo o processo de tratamento de dados: desde a formação, ou seja, o primeiro contato com potenciais titulares de dados por parte do responsável pelo tratamento, passando pela recolha e finalizando na execução do tratamento em si.²⁶²

Concretiza-se, ainda, ao longo de todo o regulamento, por estar presente em diversos outros artigos, especialmente no capítulo III, que aborda os direitos do titular dos dados. Dessa forma, o Princípio da Transparência assume um duplo papel: não apenas como princípio, mas também como um direito, conforme dispõe o art.º 12.º.

Para que o princípio seja atendido, a transparência necessita englobar não só o conteúdo das informações a serem transmitidas aos titulares ou a terceiros, mas também a forma como ocorrerá a transmissão.

²⁵⁸ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 153.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 154.

²⁶⁰ MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 98-102.

²⁶¹ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁶² CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato, loco citato*.

A transparência deve possuir atributos como concisão, transparência, inteligibilidade e acesso fácil. Estes têm como objetivo eliminar informações desnecessárias e segregar aquelas que não estão relacionadas com a proteção de dados pessoais para sua correta utilização. Além disso, a linguagem utilizada deve ser clara e compreensível para a «pessoa média do público visado»²⁶³.

Destarte, o n.º 1 do art.º 12.º é claro ao especificar como as informações devem ser passadas ao titular: «o responsável pelo tratamento toma as medidas adequadas para fornecer ao titular as informações a que se referem os artigos 13.º e 14.º e qualquer comunicação prevista nos artigos 15.º a 22.º e 34.º a respeito do tratamento, de forma concisa, transparente, inteligível e de fácil acesso, utilizando uma linguagem clara e simples²⁶⁴, em especial quando as informações são dirigidas especificamente a crianças. As informações são prestadas por escrito ou por outros meios, incluindo, se for caso disso, por meios eletrónicos. Se o titular dos dados o solicitar, a informação pode ser prestada oralmente, desde que a identidade do titular seja comprovada por outros meios»²⁶⁵.

Os dados pessoais devem ser recolhidos para «finalidades determinadas, explícitas e legítimas [elemento qualificativo], e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades [elemento restritivo]»^{266,267}. É o que preceitua o Princípio da Limitação das Finalidades, esculpido na alínea “b” do n.º 1, art.º 5.º.

No entanto, o legislador deixou claro que não há violação do princípio em voga quando, incompativelmente com as finalidades iniciais, o tratamento posterior é realizado para fins de investigação científica ou histórica, arquivo de interesse público e, ainda, para fins estatísticos, a teor do que propugna o art.º 89.º, n.º 1.

As finalidades precisam ser estabelecidas antes de iniciar o tratamento, pois a especificação não pode ficar em aberto, ser adiada, muito menos condicionar-se a eventos futuros, tendo em vista que a determinação da finalidade implica, em sua essência, que o

²⁶³ MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 104.

²⁶⁴ O responsável pela recolha e tratamento dos dados deve observar o homem médio do público que pretende atingir e seu nível de compreensão, de modo que a comunicação seja inteligível e atinja sua finalidade. Há ainda que ser observado regularmente se essa comunicação permanece sob medida para seu público-alvo, em razão da possibilidade de estes serem diferentes dos usuários reais (VAINZOF, Rony – Dados pessoais, tratamento e princípios, *opere citato*, p. 56).

²⁶⁵ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ A categorização de elementos qualificativos e restritivos é apresentada por Graça Moniz. Enquanto aquele refere-se à fase inicial de recolha dos dados e à razão de ser do tratamento, este alude à fase do tratamento posterior dos dados, presumindo-se a compatibilidade das finalidades (MONIZ, Graça Canto, *opere citato*, p. 108-110).

titular tenha realizado um exame preliminar, com o fim de identificar e fundamentar os propósitos perseguidos.²⁶⁸

A legitimidade da finalidade não se limita unicamente à licitude prevista no art.º 6.º, mas sim a toda e qualquer disposição legal aplicável.²⁶⁹

O quinto princípio é o da Minimização de Dados. Destarte, os dados precisam ser adequados, pertinentes e limitados unicamente ao que for necessário para as finalidades do seu tratamento.²⁷⁰ Eis o que aduz a alínea “c” do n.º 1 do art.º 5.º. É de se notar que está estritamente vinculada ao princípio da limitação de finalidades.

Sustentado nos três pilares da adequação, pertinência e limitação, os quais, a primeiro ver, não são autónomos, estes visam propósitos diferentes: a adequação requer que os dados tratados estejam circunscritos à finalidade prosseguida; caso contrário, devem ser excluídos; a pertinência refere-se à relevância das atividades do responsável pelo tratamento dos dados, quando da prossecução das finalidades; e a necessidade implica a inexistência de um método de tratamento alternativo que seja menos invasivo, como é o caso da pseudonomização ou anonimização.²⁷¹

No soar do sexto princípio, qual seja, exatidão, os dados pessoais precisam ser exatos e atualizados sempre que necessário, observando, a todo momento, as finalidades do seu tratamento; caso contrário, devem ser apagados e retificados prontamente.²⁷²

Na hipótese de inexatidão dos dados recolhidos e tratados, o impacto da vida dos titulares pode ser enorme, à medida que podem refletir situações divergentes da realidade, e, ainda, podem relacionar-se com representação diversa da finalidade prosseguida.²⁷³

²⁶⁸ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 156.

²⁶⁹ Sobre o tema, sugestiva é a leitura dos escritos de Helen Nissenbaum, em que a autora critica a Declaração de Direitos de Privacidade do Consumidor, do governo dos EUA, de 2012 (*U.S. government's 2012 Consumer Privacy Bill of Rights*). Segundo Nissenbaum, esse documento propõe sete princípios e seis são reconhecíveis como parentes de práticas tradicionais de informação justa, incorporadas, por exemplo, as Diretrizes de Privacidade da OCDE. Ela destaca o terceiro princípio, qual seja o «Respeito pelo Contexto» (*Respect for context*), segundo o qual as empresas devem coletar, usar e divulgar dados pessoais de maneira que respeite o contexto no qual os dados foram fornecidos. A autora defende que esse conceito é a chave para garantir a privacidade, pois envolve o uso de dados dentro dos limites apropriados, com base em normas sociais e expectativas contextuais. Não obstante previstos em dispositivos distintos, em regulamentos jurídicos distintos, possuem a similitude de que o uso de dados deve ser restrito à sua finalidade inicial, evitando que sejam reutilizados ou compartilhados de forma inadequada ou inesperada, seja no contexto social em que foram fornecidos, seja com a finalidade específica para a qual foram coletados (NISSENBAUM, Helen Fay – **Privacy in context: technology, policy, and the integrity of social life**, *opere citato*, p. 152-164).

²⁷⁰ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁷¹ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 158-159.

²⁷² REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

Os dados pessoais necessitam ser «conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados; os dados pessoais podem ser conservados durante períodos mais longos, desde que sejam tratados exclusivamente para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1, sujeitos à aplicação das medidas técnicas e organizativas adequadas exigidas pelo presente regulamento, a fim de salvaguardar os direitos e liberdades do titular dos dados»²⁷⁴.

Nessa esteira, as políticas empresariais que se pautarem no «reter tudo» tem grandes possibilidades de serem consideradas ilícitas.²⁷⁵

Trata-se da redação da alínea “e” do art.º 5.º, n.º 1, qual seja, o Princípio da Limitação da Conservação, o qual requer que os prazos para apagamento ou para revisão periódica estejam fixados, de maneira que não se permita recolha e tratamento eternos.

Os dois últimos princípios esculpidos no art.º 5.º, n.º 1, não estavam previstos na Diretiva 95/46/CE e requerem a garantia de segurança e confidencialidade dos dados pessoais. Trata-se dos Princípios da Integridade e da Confidencialidade, que sustentam a não realização de tratamento não autorizado ou ilícito, bem como que sejam tomadas medidas técnicas ou organizativas adequadas contra a sua destruição, perda ou danificação acidental.²⁷⁶

A questão da segurança dos dados tem grande atenção, tendo em vista a chance de violação de dados pessoais, ou *personal data breach*, seja de modo accidental ou intencional, que pode levar a perda, alteração, divulgação ou acesso não autorizado dos dados pessoais conservados, transmitidos ou sujeitos a qualquer outro tipo de tratamento. Em razão dessa elevada chance de risco, faz-se necessária uma atuação preventiva a fim de manter a integridade e confidencialidade dos dados, com diagnóstico e levantamento prévios dos impactos das operações de tratamento, em especial quando se faz uso de novas tecnologias.²⁷⁷

Por fim, o último princípio previsto no art.º 5.º, n.º 2, do RGPD diz respeito a obrigações do responsável pelo tratamento dos dados, que deve atender a dois deveres: o de

²⁷³ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 160.

²⁷⁴ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁷⁵ VAINZOF, Rony – Dados pessoais, tratamento e princípios, *opere citato*, p. 62.

²⁷⁶ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁷⁷ VAINZOF, Rony, *opere citato*, p. 67.

observar o estrito cumprimento dos princípios esculpidos no n.º 1 do mesmo artigo; e comprovar às autoridades e aos tribunais o seu cumprimento.²⁷⁸

O art.º 24.º concretiza a sua existência quando transmite efetivamente sua pretensão, com adoção de medidas técnicas: «1. Tendo em conta a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades do tratamento dos dados, bem como os riscos para os direitos e liberdades das pessoas singulares, cuja probabilidade e gravidade podem ser variáveis, o responsável pelo tratamento aplica as medidas técnicas e organizativas que forem adequadas»²⁷⁹.

Dentre as medidas, externaliza *accountability* e *compliance*: «2. Caso sejam proporcionadas em relação às atividades de tratamento, as medidas a que se refere o n. 1 incluem a aplicação de políticas adequadas em matéria de proteção de dados pelo responsável pelo tratamento» e «3. O cumprimento de códigos de conduta aprovados conforme referido no artigo 40.º ou de procedimentos de certificação aprovados conforme referido no artigo 42.º pode ser utilizada como elemento para demonstrar o cumprimento das obrigações do responsável pelo tratamento»²⁸⁰.

O Direito Português, em razão de ter transposto o RGPD para seu ordenamento jurídico interno, por meio da LE, como visto no tópico anterior, está submetido a todos os princípios nele previstos. Além disso, dependendo da situação específica de tratamento, prevê e estabelece, se for o caso, princípios a serem observados, conforme será exposto em outros tópicos deste trabalho.

No que diz respeito ao Direito Brasileiro, cumpre, portanto, apresentar os onze princípios que envolvem a proteção de dados e que estão previstos no art.º 6º da LGPD: um previsto no seu *caput* e os demais dispostos ao longo dos seus dez incisos.

Cumprir observar que, em razão de a LGPD ter se espelhado no RGPD e ambos terem como espinha dorsal os princípios americanos de 1973, muitos deles se assemelham. A LGPD apresenta de forma bem didática os princípios que a regem, detalhando-os ao longo dos seus incisos.

A letra da lei apresenta a definição da grande maioria dos princípios, com exceção do Princípio da Boa-Fé Objetiva, o qual está encravado em seu *caput*, representando, portanto, o dever de lealdade. Trata-se de princípio amplamente reconhecido na doutrina e na jurisprudência brasileira, de modo que já se espera que as partes na relação jurídica agirão de

²⁷⁸ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*.

forma leal, uma para com o outro, à exemplo da expectativa do titular do dado com seu uso pelo controlador.

O primeiro princípio disposto no rol dos incisos do art.º 6º, e mais característico dos princípios típicos da proteção de dados, na legislação brasileira, é o Princípio da Finalidade, que pressupõe que as atividades para tratamento de dados deverão ser realizadas «para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades»²⁸¹.

Destarte, se o dado foi recolhido, seja em detrimento do consentimento ou de uma obrigação legal, não pode ser utilizado para outras circunstâncias. Sempre, portanto, acompanha o dado pessoal e nunca pode ser genérica. Ele é a bússola que norteia qualquer tratamento de dado.

O segundo, vinculado ao supra-apresentado, é o Princípio da Adequação, o que assevera a necessidade de «compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento»²⁸². Observa-se que ele figura como complementação ao princípio anterior.

O princípio seguinte, qual seja, da Necessidade, diz muito sobre o perfil e a natureza da proteção que a lei oferece. Assim, os dados somente podem ser tratados se minimamente necessários «para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados»²⁸³.

Os dados, portanto, tido como supérfluos, não podem ser tratados. Isso remete muito ao Princípio da Minimização dos Dados, esculpido no RGPD, de modo que o tratamento dos dados seja reduzido ao mínimo possível e necessário para atingir o fim contido na finalidade, evitando, assim, riscos de vazamentos e acessos não autorizados para usos abusivos.

De acordo com o Princípio do Livre Acesso, previsto no inciso IV do mesmo artigo, se concede «garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais»²⁸⁴.

O princípio da qualidade dos dados concede «garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento»²⁸⁵.

²⁸¹ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2018-08-15), p. 59. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. [Consult. 15 Jan. 2023].

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*.

Pode-se perceber que tal princípio, não obstante denominação diversa, remete ao que dispõe o Princípio da Integridade disposto no RGPD. Dessa forma, a qualidade dos dados precisa ser íntegra e fidedigna à realidade objetiva do titular, já que corre risco de exprimir situação diversa da concreta.

No dítar do Princípio da Transparência, garantem-se «informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial»²⁸⁶.

Neste desiderato, não podem existir dados que sejam tratados e desconhecidos por seu titular, pois o responsável pelo tratamento deve ser claro, transparente, preciso e facilmente acessível aos dados que estão sobre sua posse para serem tratados e com qual finalidade.

O Princípio da Segurança, por sua vez, visa reduzir o quantitativo de acessos não autorizados e o risco de ocorrência de situações acidentais ou ilícitas de destruição, alteração, perda, comunicação ou difusão dos dados a partir da adoção de medidas técnicas e administrativas aptas a protegê-los.²⁸⁷

Diversamente do que se notou no RGPD, que, mesmo de modo acanhado tratou das medidas técnicas a serem usadas, a LGPD não especificou quais seriam os elementos de salvaguarda a serem utilizados, ficando a cargo de serem posteriormente regulamentados pela Autoridade Nacional.

É um princípio, portanto, que traz em seu bojo, também obrigações no sentido de que não se tenha conhecimento dos dados por pessoas que não tenham direito e não sejam legitimadas para tal.

Com o acolhimento, no inciso VIII do art.º 6º, do Princípio da Prevenção, a LGPD inovou, se comparada ao RGPD, já que prevê a «adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais»²⁸⁸, já que no ordenamento jurídico brasileiro a questão da responsabilidade civil preventiva é largamente discutida para o fim de evitar situações de risco que incidentes de uma forma geral podem vir a causar.²⁸⁹

²⁸⁵ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), *opere citato*.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ Graça Canto Moniz aduz que inicialmente se propôs que no RGPD o *privacy by design* e o *privacy by default* fossem um princípio. Todavia, a solução legislativa final foi a opção para se estabelecer uma obrigação, não obstante estritamente ligada aos princípios da responsabilidade, limitação da finalidade, limitação da conservação e minimização de dados. Essa obrigação foi esculpida no art.º 25.º e tem como destinatários os responsáveis pelo tratamento; dentre seus elementos, citam-se: a adoção de medidas técnicas e organizativas para implementar, de forma eficaz, os princípios da proteção de dados pessoais e proteger os direitos dos

Dentre tais técnicas, vale muito se apontar o *privacy by design*, ou privacidade por desenho, já que atualmente muitos produtos, mecanismos, sistemas e serviços implicam o tratamento de dados pessoais, preocupando-se com todas as fases do seu desenvolvimento, com o fim de evitar que, ao final do seu processo, se constate problemas relacionados à produção de dados e que o produto ou serviço foi concebido de forma a impedir a remediação dos imbróglis.

Nesta senda, o *privacy by design* representa «o conjunto de medidas técnicas, princípios e linhas orientadores introduzidas *ab initio* nos sistemas que realizam tratamentos de dados pessoais, com o propósito de proteger de forma mais efetiva os direitos dos titulares dos dados»²⁹⁰.

O *privacy by design* possui sete princípios fundamentais que foram desenvolvidos por Ana Cavoukian: 1) é proativo e não reativo, preventivo e não remediado; 2) privacidade como configuração padrão, não o contrário – como ocorre nos casos em que o titular precisa escolher não compartilhar os seus dados, tendo, portanto, que desabilitar funções; 3) privacidade incorporada ao *design*; 4) todos os interesses devem ser considerados, inclusive o do titular, não apenas o do controlador ou desenvolvedor; 5) segurança de ponta a ponta, de modo a abranger todo o ciclo de vida do produto; 6) preservação da privacidade e da transparência; 7) respeito à privacidade do titular.²⁹¹

Outra medida de segurança igualmente pode ser adotada é a privacidade por padrão/defeito, ou *privacy by default*, segundo a qual, quando o titular tem opções, configuração de produção de dados em uma plataforma de serviços, as opções de padrões que precisam estar predefinidas devem relacionar-se àquelas que lhes proporcionem mais segurança em relação a sua privacidade.

Assim, compreende «a aplicação automática das medidas técnicas destinadas a acautelar os direitos dos titulares dos dados, independentemente de estes as acionarem ou sequer as conhecerem»²⁹².

Não obstante o RGPD não albergar o Princípio da Prevenção tal qual dispõe a LGPD, as técnicas de *privacy by design* e *privacy by default* são brilhantemente apontadas como

titulares segundo uma lógica de risco orientada por critérios concretos, num momento específico no tempo (MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 213-223).

²⁹⁰ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 326.

²⁹¹ Tradução livre (CAVOUKIAN, Ann – Privacy by design: the seven foundational principles. **Internet Engineering Task Force** [Em linha]. Fremont, CA, 2011. Disponível em: <https://www.ietf.org/slides/slides-privacyws-privacy-by-design-the-seven-foundational-principles-00.pdf>. [Consult. 12 Jun. 2023]).

²⁹² CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 327.

técnicas de tratamento de dados em seu art.º 25.º, n.º 1 e 2 respetivamente: «técnicas mais avançadas [...] o responsável pelo tratamento aplica, tanto no momento de definição dos meios de tratamento como no momento do próprio tratamento, as medidas técnicas e organizativas adequadas» e «assegurar que, por defeito, só sejam tratados os dados pessoais que forem necessários para cada finalidade específica do tratamento»²⁹³.

A LGPD adotou, em seu inciso IX, art.º 6º, o Princípio da Não Discriminação, o qual não é frequentemente visto nos demais ordenamentos jurídicos, e, segundo ele, há «impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos»²⁹⁴.

Por fim, mas não menos importante, ainda mais por se tratar de princípio basilar da LGPD ao ponto em que revela uma das facetas mais modernas desta legislação, trata-se, portanto, do Princípio da Responsabilização e Prestação de Contas, também conhecido em algumas traduções como *accountability*.

Assim, nos termos do inciso X do art.º 6º, o regulamento prevê a «demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas»²⁹⁵.

Conheceu-se, portanto, neste tópico do trabalho, os princípios que direcionam o RGPD, assim como a LGPD, os quais são de fundamental importância para garantir a conformidade legal e promover a proteção efetiva dos dados pessoais.

Como foi possível observar ao longo deste tópico, esses princípios estabelecem as diretrizes essenciais para o tratamento adequado dos dados, assegurando a transparência, a segurança, e os direitos dos titulares dos dados. Além disso, uma compreensão aprofundada desses princípios permite às organizações desenvolver políticas e práticas de gestão de dados que respeitem a privacidade, evitem sanções legais e construam confiança com clientes e parceiros.

Outrossim, os princípios servirão como balizas para o que se estuda nesse trabalho e nos tópicos que seguem, ou seja, fundamentarão a harmonia entre o direito de acesso à informação e a proteção dos dados pessoais e da privacidade.

²⁹³ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁹⁴ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), *opere citato*.

²⁹⁵ *Ibidem*.

2.3 O acesso a documentos administrativos e a proteção de dados pessoais

Preambularmente, é importante ressaltar que o acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais, por motivo de interesse privado, somente sofre qualquer restrição na eventualidade de ser um terceiro solicitar esse acesso. Como já referido ao longo deste capítulo, o titular dos dados pessoais tem direito de aceder às informações que lhe digam respeito.

O RGPD, em seu art.º 86.º, reconhece a necessidade de harmonia entre o acesso aos documentos administrativos e a proteção de dados: «os dados pessoais que constem de documentos oficiais na posse de uma autoridade pública ou de um organismo público ou privado para a prossecução de atribuições de interesse público podem ser divulgados pela autoridade ou organismo nos termos do direito da União ou do Estado-Membro que for aplicável à autoridade ou organismo público, a fim de conciliar o acesso do público a documentos oficiais com o direito à proteção dos dados pessoais nos termos do presente regulamento»²⁹⁶.

Em âmbito nacional, a Lei Portuguesa de Execução do RGPD, no art.º 26.º, afirma que o acesso aos documentos administrativos que contenham dados pessoais será regido pela LADA.²⁹⁷

Vale destacar que, no tocante ao acesso à informação procedimental, o CPA, em seu art.º 18.º, alberga, na condição de princípio da atividade administrativa, a proteção dos dados pessoais dos particulares.

De outra banda, no tocante ao acesso das informações não procedimentais, a LADA, em seu art.º 6.º, elenca as restrições de acesso.²⁹⁸ Dessa forma, se o documento não estiver sujeito a nenhuma das restrições previstas neste dispositivo, será aplicado o princípio geral de acesso, ou seja, todos, sem precisar enunciar interesse, podem aceder aos documentos.

Todavia, não obstante as regras de restrições estejam presentes ao longo dos 9 números do art.º 6º, para o fim aspirado na presente pesquisa, será dado destaque ao que consta no n.º 5.

Assim, este dispositivo impõe as duas situações às quais um terceiro pode ter acesso a documentos nominativos, ou seja, documentos que contenham dados pessoais: «a) Se estiver

²⁹⁶ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

²⁹⁷ LEI N.º 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2019, *opere citato*.

²⁹⁸ Sérgio Pratas alerta que o rol constante no art.º 6.º não é exaustivo (**A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos**, *opere citato*, p. 68).

munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder»; e, ainda, b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação»²⁹⁹.

Mesmo com a harmonização e a compatibilização entre a legislação que versa sobre o acesso aos documentos administrativos e a proteção de dados pessoais, ainda é possível observar situações em que é admissível, por meio da LADA, aceder a documentos administrativos que contenham dados pessoais – assim definidos na legislação sobre proteção de dados portuguesa – sem que os requisitos e formalidades por ela estabelecidos sejam cumpridos.³⁰⁰

Todavia, soa-nos incontroversa tal harmonização, já que aparenta se tratar, na verdade, de incompatibilidade entre os dois regimes.

A valer, o regramento da LADA é mais «generoso» que o do RGPD em relação ao acesso aos documentos que contenham dados pessoais. Conforme visto no art.º 6.º, n.º 5, da LADA, supracolacionado, o terceiro pode ter acesso aos dados pessoais de uma outra pessoa, mesmo sem estar de posse de autorização a ser emitida pelo respetivo titular e pela CNPD; basta, portanto, demonstrar fundamentadamente ser titular do interesse direto, legítimo, pessoal e constitucionalmente protegido suficientemente relevante.³⁰¹

Em outras palavras, caso o terceiro apresente uma linha argumentativa sólida em prol de seu interesse – com proteção constitucional e argumentos convincentes –, terá chances de aceder aos documentos e, por conseguinte, ver seu direito prevalecer sobre o direito do titular dos dados pessoais. Neste ponto assenta a grande problemática sobre a qual este estudo se debruça.

No entanto, a mera alegação não basta, havendo a necessidade de ser apresentada a documentação que comprove a titularidade desse interesse legítimo pelo terceiro; mas, cabe

²⁹⁹ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

³⁰⁰ CALDEIRA, Marco – Nótula sobre a articulação entre os regimes da LADA e LPDP. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. Coimbra: Almedina, 2021. p. 237-253, p. 243.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 244.

ao organismo competente averiguar a veracidade dos factos alegados cujo conhecimento é imprescindível para rápida e justa decisão acerca do pedido de acesso.³⁰²

Insta esclarecer que, até a LADA de 2016, a proteção da privacidade e dos dados pessoais, quando vislumbrada no viés da matéria de acesso à informação administrativa, se concebia materializada no conceito de documento nominativo – sendo este o que continha apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada acerca de pessoa singular, identificada ou identificável.³⁰³

A partir do novel ato legislativo, não se tem mais o conceito com definição própria e autónoma, mas sim um direcionamento para o disposto no RGPD, de modo que documento nominativo, no ditar do art.º 3.º, n.º 1, alínea “b”, da LADA, é aquele «que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados»³⁰⁴.

Esse direcionamento implícito também se verificou no que diz respeito à informação procedimental, à medida que o Código de Procedimento Administrativo, em seu art.º 83, ao tratar do direito dos interessados 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, acrescenta que tal direito, igualmente, abrange os documentos relativos a terceiros, mas desde que observada a «proteção dos dados pessoais nos termos da lei»³⁰⁵.

Nesta esteira, a remissão ao RGPD leva aos conceitos de dado pessoal e tratamento de dados vistos no início deste capítulo e, ainda, ao facto de que o acesso ao documento nominativo remete às operações de tratamento de dados pessoais, de modo que a Administração Pública figura como responsável pelo tratamento dos dados, já que é ela que recolhe e conserva esses dados e conduz a autorização – ou não – do acesso por um terceiro.³⁰⁶

Com efeito, ainda no artigo que versa sobre as restrições de acesso, a LADA, no n.º 9, esclarece que, no que atine ao pedido para aceder a documentos nominativos que não versem

³⁰² GONÇALVES Renato *apud* PRATAS, Sérgio – A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos, *opere citato*, p. 72-73.

³⁰³ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço, *opere citato*, p. 82.

³⁰⁴ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

³⁰⁵ CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, *opere citato*.

³⁰⁶ FREITAS, Tiago Fidalgo de, *opere citato, loco citato*.

sobre dados pessoais sensíveis³⁰⁷, a fundamentação ocorre tal qual o pedido de acesso a documentos administrativos.³⁰⁸

Ocorre que, ao contrapor o regime de acesso de terceiros à informação administrativa não procedimental que contenham dados pessoais – previsto na LADA – com o acesso de terceiros à informação administrativa procedimental que tenha dados pessoais – esculpido no CPA – percebe-se ponto de tensão à medida que a LADA tem regime próprio e o CPA remete ao RGPD.³⁰⁹

Nesta senda, o princípio da administração aberta, apresentado no capítulo anterior, se faz escudo protetor para o terceiro exercer o direito de acesso a documentos nominativos em poder da Administração Pública ao atender o disposto em uma das condições impostas no art.º 6.º, n.º 5, da LADA, suscitado alhures.

Por outro lado, na conjectura de o terceiro querer aceder a documentos administrativos que contenham dados pessoais referentes à informação administrativa procedimental, a licitude do tratamento somente será configurada na hipótese prevista no art.º 6.º, n.º 1, alínea “f”, do RGPD, qual seja: «o tratamento for necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros, exceto se prevalecerem os interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, em especial se o titular for uma criança»³¹⁰.

Ademais, o considerando n.º 154 do RGPD orienta no sentido de que as legislações nacionais devem conciliar «o acesso do público aos documentos oficiais e a reutilização da informação do setor público com o direito à proteção dos dados pessoais e podem pois prever a necessária conciliação com esse mesmo direito nos termos do presente regulamento»³¹¹.

Já a Legislação Brasileira, por seu turno, logo em seu art.º 3.º, aduz que todos os procedimentos regulados pela LAI «destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação»³¹². No entanto, no capítulo que versa sobre as restrições de acesso, reserva a seção V para abordar unicamente as Informações Pessoais.

³⁰⁷ A título de rememorar, os dados sensíveis são aqueles que revelem origem étnica, opiniões, políticas, convicções religiosas ou filosóficas, filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, dados relativos à vida sexual, intimidade da vida privada ou orientação sexual de uma pessoa.

³⁰⁸ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

³⁰⁹ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço, *opere citato*, p. 84.

³¹⁰ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² LEI N.º 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011, *opere citato*.

Nessa esteira, o art.º 31 afirma categoricamente que «o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais»³¹³.

Assim, à luz do § 1.º do mesmo artigo, «as informações pessoais [...] relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expreso da pessoa a que elas se referirem»³¹⁴.

Neste ponto, cumpre ambientar que, no caso de uso indevido das informações pessoais obtidas, aquele que o fizer será responsabilizado, conforme aduz o § 2.º.

Noutra vertente, o consentimento referido para acesso às informações das pessoas titulares será dispensado: quando elas se fizerem necessárias ao diagnóstico médico e à prevenção quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz e para utilização única e exclusiva para o tratamento médico; à efetuação de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, com previsão em lei, sendo proibida a identificação da pessoa a que as informações se referirem; ao cumprimento de ordem judicial; à defesa de direitos humanos; ou necessárias, ainda, à proteção do interesse público e geral preponderante.

A LGPD, por sua vez, faz estabelecer no seu art.º 7.º, §3.º, que «o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização»³¹⁵.

Isso se dá, pois a LGPD possui um capítulo dedicado ao tratamento de dados pessoais que estão aos cuidados do Poder Público. Assim, em seu art.º 23.º apresenta as condições para que o detentor da informação pública possa atender aos ditames da LAI.

Assim, com base no disposto na lei, a pessoa jurídica de direito público que tratar dados pessoais, na persecução do interesse público, deve fornecer «informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para

³¹³ LEI N.º 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011, *opere citato*.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), *opere citato*.

a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos»³¹⁶, além de indicar o encarregado pelas operações de tratamento.

Da leitura dos art.ºs 25.º e 26.º da LGPD, resta insofismável que o tratamento de dados pelo Poder Público deve ocorrer em plena harmonia com o objetivo de proteger o titular dos dados e, ainda, permitir «execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral»³¹⁷.

Constata-se, portanto, que a LADA remete à titularidade de «interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante», como disposto no princípio do arquivo aberto, o RGPD. Logo o CPA também faz alusão a «interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros»³¹⁸.

A LAI, por sua vez, em determinadas situações opera pela publicização da informação em detrimento do direito à privacidade, revestindo-se do critério do interesse público.

A considerar, desde já, consignado que, no âmbito do regime da LADA, aquele que buscar aceder de forma indevida a dados nominativos e, para tal, declarar ou atestar falsamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido que justifique o acesso à informação ao documento pretendido será punido com pena de prisão de até um ano ou com multa, a rigor do disposto no art.º 36.º³¹⁹

Isto posto, a natureza do interesse exigido para satisfazer a aspiração do terceiro em aceder àquela informação merece ponto de atenção: não obstante se trate de formulações distintas, à primeira vista, poderiam ser consideradas, à luz do intérprete, equivalentes? O facto de se tratar de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, há restrição de um direito sobre o outro? É possível que um mero – ou legítimo – interesse de terceiro, mesmo que justificadamente, possa prevalecer sobre os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais? Como os organismos competentes têm se portado diante de tal situação? Como tem feito a análise da pretensão do particular? A quem compete demonstrar a inexistência de violação dos dados pessoais quando da formulação do requerimento?

São as respostas a tais questionamentos que se buscará alcançar no capítulo seguinte do presente trabalho.

³¹⁶ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), *opere citato*.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço, *opere citato*, p. 85.

³¹⁹ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

Todavia, antes de avançar para o próximo capítulo, convém realizar uma breve apresentação relativa ao papel que a Comissão Nacional de Proteção de Dados, em Portugal, e a Agência Nacional de Proteção de Dados, no Brasil, desempenham perante situações de colisões entre os direitos ora postos.

2.4 O papel das Autoridades de Controlo: Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

Condecoradas como instrumentos regulatórios principais, as Autoridades de Proteção de Dados cumprem função de ouvidoria, consultoria, auditoria, negociação, educação, aconselhamento político e executivo, mesmo com recursos destinados a elas, diversos, a depender de cada país.³²⁰

A notoriedade de sua relevância advém, em especial, de suas tomadas de decisão, com consequente aplicação de sanções e multas.

São as autoridades de controlo que, muitas das vezes, oferecem as diretrizes e hermenêuticas interpretativas dos conceitos abertos do regulamento e das legislações nacionais ou determinará o funcionamento e a própria operacionalidade e concretude que se espera, tanto como titular de dados quanto como agente de tratamento de dados.

A atuação das Autoridades nacionais deve equilibrar as condições dignas de vivência, com as exatas intervenções de sensatez entre privacidade e outros valores das restrições que podem desvirtuar as características da democracia.³²¹

Dentre as definições instituídas no art.º 4º., 21.º e 22.º, respetivamente, do RGPD, a «autoridade de controlo» compreende «autoridade pública independente criada por um Estado-Membro nos termos do artigo 51.º»; e «autoridade de controlo interessada» é a «autoridade de controlo afetada pelo tratamento de dados pessoais pelo facto de: a) o responsável pelo tratamento ou o subcontratante estar estabelecido no território do Estado-Membro dessa autoridade de controlo; b) os titulares de dados que residem no Estado-Membro dessa autoridade de controlo serem substancialmente afetados, ou suscetíveis de o

³²⁰ POSSI, Ana Beatriz Benincasa; POSSI, Ana Carolina Benincasa – A importância da Autoridade Nacional de Proteção de Dados no Cenário Econômico Global. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (coord.) – **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 77-92, p. 80.

³²¹ RODOTÀ, Stefano – Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati. 26º International Conference on Privacy and Personal Data Protection [Em linha]. Wrocław, 14-16 set. 2004. Disponível em: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1049293>. [Consult. 12 Jun. 2023].

ser, pelo tratamento dos dados; ou c) ter sido apresentada uma reclamação junto dessa autoridade de controlo»³²².

Compete a cada Estado-Membro, nos termos do art.º 51.º do regulamento, estabelecer, a uma ou mais autoridades públicas independentes, a responsabilização por fiscalizar a aplicação do RGPD, de modo a permitir a livre circulação dos dados pessoais ao passo que se amparam os direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares.³²³

O papel a ser desempenhado pelas autoridades de controlo é central não só a nível europeu, mas também a nível nacional.³²⁴

A rigor de explanação da própria Comissão Europeia, as autoridades de controlo realizam a supervisão, dotadas de poderes investigativos e corretivos, da aplicação das leis de proteção de dados, a assegurar consultoria especializada referente às dúvidas que pairam sobre a matéria.³²⁵

O controlo exercido, portanto, deixa de ser *ex ante*, ou seja, sem a supervisão prévia, e passa a ser *ex post*, em outras palavras, as condutas praticadas que passarão a ser supervisionadas e terão a intervenção administrativa, se for o caso.³²⁶

De função primordial, elas visam albergar que o conteúdo da proteção de dados não fique esvaziado, mas que tenha sua aplicação efetivamente observada.³²⁷

Enquanto entidades administrativas independentes, as autoridades nacionais possuem personalidade jurídica de Direito público e poderes de autoridade dotadas de autonomia financeira e administrativa.³²⁸

Vale destacar que a natureza jurídica da CNPD se distingue das demais entidades administrativas independentes porque sua criação decorre diretamente do direito primário da União Europeia enquanto parte integrante fundamental do direito à proteção de dados, ou seja,

³²² REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 398.

³²⁵ EUROPEAN COMMISSION – **What are Data Protection Authorities (DPAs)?** [Em linha]. Brussels, 2024. Disponível em https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_en. [Consult. 07 Jul. 2024].

³²⁶ MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 41.

³²⁷ STELLUTI, Maitê – Fluxo transfronteiriço de dados pessoais e a atuação das autoridades de proteção de dados. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de – ANPD e LGPD: desafios e perspectivas. São Paulo: Almedina, 2021. p. 291-303, p. 298.

³²⁸ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 399.

há determinação tanto no TFUE (art.º 16.º, n.º 2³²⁹) quanto na Carta (art.º 8.º, n.º 2) de que haja fiscalização desse direito por uma autoridade independente.^{330, 331}

A independência de seus atos e sua imparcialidade têm como fundamento a intenção de buscar a melhor forma de atuação, de modo a não serem influenciados pelos poderes do Estado.³³²

No que tange à independência, sua concretização somente poderá ser atingida na medida em que as entidades que tutelam as autoridades de controlo não tenham forma de reger ou influenciar as decisões ou as orientações tomadas.³³³

A Lei Portuguesa n.º 58/2019 dispõe, em seu art.º 3.º, sobre a Comissão Nacional de Proteção de Dados, Autoridade nacional para efeitos de controlo e fiscalização de cumprimento não só do RGPD, mas também da Lei de Proteção de Dados. As suas atribuições e competências vêm previstas no artigo 6.º da mencionada lei, cabendo-lhe pronunciar, a título não vinculativo, medidas relativas à proteção dos dados pessoais, dentre outras.³³⁴

A CNPD funciona junto da Assembleia da República, a qual é responsável, conforme a legislação, por designação de Fiscal Único, a quem compete o controlo da legalidade, regularidade e gestão patrimonial e financeira da CNPD nos moldes do art.º 19.º-A da Lei Orgânica da CNPD.³³⁵

A competência das autoridades está disposta nos artigos 55.º e 56.º, sendo ela relativa à transferência transfronteiriça: «As autoridades de controlo são competentes para prosseguir

³²⁹ «2. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições, órgãos e organismos da União, bem como pelos Estados-Membros no exercício de atividades relativas à aplicação do direito da União, e à livre circulação desses dados. A observância dessas normas fica sujeita ao controlo de autoridades independentes» (TRATADO SOBRE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA, *opere citato*).

³³⁰ COUTINHO, Francisco Pereira – A independência da Comissão Nacional de Proteção de Dados. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de – **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 495-528, p. 501.

³³¹ Graça Moniz também apresenta o nascimento de uma autoridade independente ao afirmar que, em termos de direito primário, a proteção dos dados pessoais ocupa posição de relevo tanto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) como no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**, *opere citato*, p. 10).

³³² NOUGRÈRES, Ana Brian – Protección de datos personales: la importancia de una Autoridad de Control. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de – **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 349-362, p. 350-351.

³³³ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 401.

³³⁴ LEI N.º 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2019, *opere citato*.

³³⁵ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes, *opere citato*, p. 400.

as atribuições e exercer os poderes que lhes são conferidos pelo presente regulamento no território do seu próprio Estado-Membro»³³⁶.

Esclareça-se que não há confusão entre a competência das autoridades de controlo com a determinação da lei nacional aplicável ao caso em concreto. Por exemplo, a CNPD, em Portugal, é competente para um tratamento específico de dados e está sujeita apenas à legislação portuguesa. No entanto, em situações de tratamento transfronteiriço, a autoridade competente não é necessariamente a do local onde ocorreu o tratamento dos dados, mas sim a autoridade de controlo do estabelecimento principal.³³⁷

O art.º 57.º apresenta rol com mais de vinte atribuições das autoridades de controlo, o qual, em razão da sua extensão, se faz necessário colacionar abaixo:

Artigo 57.º

Atribuições

1. Sem prejuízo de outras atribuições previstas nos termos do presente regulamento, cada autoridade de controlo, no território respetivo:
 - a) Controla e executa a aplicação do presente regulamento;
 - b) Promove a sensibilização e a compreensão do público relativamente aos riscos, às regras, às garantias e aos direitos associados ao tratamento. As atividades especificamente dirigidas às crianças devem ser alvo de uma atenção especial;
 - c) Aconselha, em conformidade com o direito do Estado-Membro, o Parlamento nacional, o Governo e outras instituições e organismos a respeito das medidas legislativas e administrativas relacionadas com a defesa dos direitos e liberdades das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento;
 - d) Promove a sensibilização dos responsáveis pelo tratamento e dos subcontratantes para as suas obrigações nos termos do presente regulamento;
 - e) Se lhe for solicitado, presta informações a qualquer titular de dados sobre o exercício dos seus direitos nos termos do presente regulamento e, se necessário, coopera com as autoridades de controlo de outros Estados-Membros para esse efeito;
 - f) Trata as reclamações apresentadas por qualquer titular de dados, ou organismo, organização ou associação nos termos do artigo 80.º, e investigar, na medida do necessário, o conteúdo da reclamação e informar o autor da reclamação do andamento e do resultado da investigação num prazo razoável, em especial se forem necessárias operações de investigação ou de coordenação complementares com outra autoridade de controlo;
 - g) Coopera, incluindo partilhando informações e prestando assistência mútua a outras autoridades de controlo, tendo em vista assegurar a coerência da aplicação e da execução do presente regulamento;
 - h) Conduz investigações sobre a aplicação do presente regulamento, incluindo com base em informações recebidas de outra autoridade de controlo ou outra autoridade pública;
 - i) Acompanha factos novos relevantes, na medida em que tenham incidência na proteção de dados pessoais, nomeadamente a evolução a nível das tecnologias da informação e das comunicações e das práticas comerciais;

³³⁶ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

³³⁷ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 403.

- j) Adota as cláusulas contratuais-tipo previstas no artigo 28.º, n.º 8, e no artigo 46.º, n.º 2, alínea d);
- k) Elabora e conserva uma lista associada à exigência de realizar uma avaliação do impacto sobre a proteção de dados, nos termos do artigo 35.º, n.º 4;
- l) Dá orientações sobre as operações de tratamento previstas no artigo 36.º, n.º 2;
- m) Incentiva a elaboração de códigos de conduta nos termos do artigo 40.º, n.º 1, dá parecer sobre eles e aprova os que preveem garantias suficientes, nos termos do artigo 40.º, n.º 5;
- n) Incentiva o estabelecimento de procedimentos de certificação de proteção de dados, e de selos e marcas de proteção de dados, nos termos do artigo 42.º, n.º 1, e aprova os critérios de certificação nos termos do artigo 42.º, n.º 5;
- o) Se necessário, procede a uma revisão periódica das certificações emitidas, nos termos do artigo 42.º, n.º 7;
- p) Redige e publica os critérios de acreditação de um organismo para monitorizar códigos de conduta nos termos do artigo 41.º e de um organismo de certificação nos termos do artigo 43.º;
- q) Conduz o processo de acreditação de um organismo para monitorizar códigos de conduta nos termos do artigo 41.º e de um organismo de certificação nos termos do artigo 43.º;
- r) Autoriza as cláusulas contratuais e disposições previstas no artigo 46.º, n.º 3;
- s) Aprova as regras vinculativas aplicáveis às empresas nos termos do artigo 47.º;
- t) Contribui para as atividades do Comité;
- u) Conserva registos internos de violações do presente regulamento e das medidas tomadas nos termos do artigo 58.º, n.º 2; e
- v) Desempenha quaisquer outras tarefas relacionadas com a proteção de dados pessoais.³³⁸

Pode-se perceber, portanto, que essas atribuições são sintetizadas nos seguintes termos: controlo e execução da aplicação da lei; promoção, sensibilização e informação; aconselhamento; e acompanhamento e evolução do Direito da Proteção de Dados.

Entretanto, essas competências e atribuições não se pautam unicamente na investigação de casos, mas também se guiam pela conscientização da sociedade em geral sobre as melhores normas que venham a ser aplicáveis aos tratamentos de dados e as implicações no mundo contemporâneo.³³⁹

Não obstante se trate de rol bem amplo, ele não é taxativo, o que fica nítido no início da sua redação: «sem prejuízo de outras atribuições previstas nos termos do presente regulamento»; e, ainda, na alínea v): «desempenha quaisquer outras tarefas relacionadas com a proteção de dados pessoais».

³³⁸ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

³³⁹ BLUM, Renato Ópice; ARANTES, Camila Rioja – Autoridades de controle, atribuições e sanções. In BLUM, Renato Ópice; MALDONADO, Viviane Nóbrega (coord.) – **Comentários ao GDPR: Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 225-249, p. 239.

Enquanto cláusula aberta, admite, entretanto, atribuição de outros papéis pelas legislações nacionais e, ainda, concede às autoridades de controlo certa discricionariedade de atuação, dentro dos limites da lei e com respeito às funções dos demais sujeitos.³⁴⁰

Já no que tange à CNPD, além das atribuições supraelencadas, ela é responsável pelas previstas nos art.ºs 6.º e 7.º da Lei n.º 58/2019. Entre essas funções estão: o pronunciamento acerca das medidas legislativas e regulamentares relativos à proteção de dados, bem como a instrumentos jurídicos em preparação, ainda que de forma não vinculativa; a fiscalização do cumprimento do RGPD e das demais disposições legais e regulamentares, cabendo sancionar o descumprimento; a divulgação de uma lista de tratamentos que requerem avaliação de impacto; a monitoração de códigos de conduta e critérios de classificação de risco; a elaboração de projetos de critérios para acreditação de organismos de monitoração de códigos de conduta e de certificação, a serem submetidos ao Comité Europeu; e a cooperação com o Instituto Português de Acreditação (doravante IPAC).³⁴¹

O art.º 58.º do RGPD institui três tipos de poderes às autoridades de controlo, de modo que possam exercer suas atribuições, são eles: poder de investigação (que contempla, dentre outros, busca de informações, realização de auditorias, revisão de certificações, notificações ante suspeita de violações do regulamento); poder de correção (advertências e repreensões na hipótese de violação ao RGPD, ordenação de comunicações de violação de dados, imposição de restrições para realizar o tratamento ou até proibição, ordenação de retificação ou apagamento de dados, imposição de coimas, dentre outras); poder consultivo e de autorização, com emissão de pareceres, aconselhamentos, acreditações e certificações, adoção de cláusulas contratuais, autorização de acordos administrativos e aprovação de regras vinculativas aplicáveis às empresas.³⁴²

Na hipótese de processos que investiguem as violações ao RGPD, em caso de serem confirmadas as denúncias, a CNPD pode multar as empresas em até 4% das suas receitas globais.³⁴³

Entre o vasto rol de atribuições das autoridades de controlo apresentado alhures, a principal é a de monitoramento do cumprimento do RGPD e exercício dos poderes de supervisão.³⁴⁴

³⁴⁰ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 414.

³⁴¹ LEI N.º 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2019, *opere citato*.

³⁴² REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, DE 27 DE ABRIL DE 2016, *opere citato*.

³⁴³ FARIAS, James Magno A. – **Direito, Tecnologia e Justiça Digital**. São Paulo: LTr, 2022, p. 170.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (doravante ANPD) desempenha um papel fundamental em todas as questões relacionadas à proteção de dados no Brasil. Como já referido ao longo deste trabalho, apesar do grande avanço histórico dos Estados Unidos no tema do tratamento de dados e de toda a contribuição teórica e prática que esse país oferece – e continua a oferecer –, o modelo brasileiro de proteção de dados inspirou-se no sistema europeu.

Nesta senda, a LGPD, ao instituir a ANPD, inspirou-se no modelo europeu do RGPD, com o objetivo de criar um organismo público central de controlo da vasta aplicação da proteção de dados. Esse organismo atua como orientador, fiscalizador e sancionador. De acordo com art.º 5.º, XIX, da LGPD, a autoridade nacional é o «órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta Lei em todo o território nacional»³⁴⁵.

Portanto, após muitas discussões e modificações na legislação brasileira acerca da natureza jurídica da ANPD, a posição atual do legislador é que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados é uma «autarquia de natureza especial, dotada de autonomia técnica e decisória, com patrimônio próprio e com sede e foro no Distrito Federal», conforme observado da redação do art.º 55-A da LGPD.³⁴⁶

Nesse diapasão, com relação à ANPD, suas mais de vinte atribuições estão constantes do art.º 55-J da LGPD, a saber:

Art. 55-J. Compete à ANPD;

I - zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação;

II - zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção de dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º desta Lei;

III - elaborar diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;

IV - fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso;

V - apreciar petições de titular contra controlador após comprovada pelo titular a apresentação de reclamação ao controlador não solucionada no prazo estabelecido em regulamentação;

VI - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança;

VII - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade;

³⁴⁴ CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**, *opere citato*, p. 415.

³⁴⁵ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), *opere citato*.

³⁴⁶ *Ibidem*.

VIII - estimular a adoção de padrões para serviços e produtos que facilitem o exercício de controle dos titulares sobre seus dados pessoais, os quais deverão levar em consideração as especificidades das atividades e o porte dos responsáveis;

IX - promover ações de cooperação com autoridades de proteção de dados pessoais de outros países, de natureza internacional ou transnacional;

X - dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento de dados pessoais, respeitados os segredos comercial e industrial;

XI - solicitar, a qualquer momento, às entidades do poder público que realizem operações de tratamento de dados pessoais informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e os demais detalhes do tratamento realizado, com a possibilidade de emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento desta Lei;

XII - elaborar relatórios de gestão anuais acerca de suas atividades;

XIII - editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos nesta Lei;

XIV - ouvir os agentes de tratamento e a sociedade em matérias de interesse relevante e prestar contas sobre suas atividades e planejamento;

XV - arrecadar e aplicar suas receitas e publicar, no relatório de gestão a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, o detalhamento de suas receitas e despesas;

XVI - realizar auditorias, ou determinar sua realização, no âmbito da atividade de fiscalização de que trata o inciso IV e com a devida observância do disposto no inciso II do caput deste artigo, sobre o tratamento de dados pessoais efetuado pelos agentes de tratamento, incluído o poder público;

XVII - celebrar, a qualquer momento, compromisso com agentes de tratamento para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa no âmbito de processos administrativos, de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942;

XVIII - editar normas, orientações e procedimentos simplificados e diferenciados, inclusive quanto aos prazos, para que microempresas e empresas de pequeno porte, bem como iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem startups ou empresas de inovação, possam adequar-se a esta Lei;

XIX - garantir que o tratamento de dados de idosos seja efetuado de maneira simples, clara, acessível e adequada ao seu entendimento, nos termos desta Lei e da Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso);

XX - deliberar, na esfera administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação desta Lei, as suas competências e os casos omissos;

XXI - comunicar às autoridades competentes as infrações penais das quais tiver conhecimento;

XXII - comunicar aos órgãos de controle interno o descumprimento do disposto nesta Lei por órgãos e entidades da administração pública federal;

XXIII - articular-se com as autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação; e

XXIV - implementar mecanismos simplificados, inclusive por meio eletrônico, para o registro de reclamações sobre o tratamento de dados pessoais em desconformidade com esta Lei.³⁴⁷

Dentre todas as atribuições supraelencadas, destaca-se a constante do inciso III, pois refere-se ao poder regulamentar da ANPD, o que possibilita à administração editar regulamentos para o efetivo cumprimento das leis ou normas, sempre dentro dos limites já estabelecidos na LGPD, em especial ao «impor condicionantes administrativas ao tratamento

³⁴⁷ LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), *opere citato*.

de dados pessoais por agente de tratamento privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a ANPD», tal qual dispõe o § 1º do mesmo artigo, mas sempre com respeito à mínima intervenção, assegurados os princípios, fundamentos e os direitos dos titulares esculpidos no art.º 170³⁴⁸ da Constituição Federal Brasileira.³⁴⁹

À ANPD é, ainda, atribuída a competência para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD.

Não obstante a competência fiscalizatória, a ANPD pode também aplicar medidas preventivas³⁵⁰ antes de dar início ao processo fiscalizatório, como espécie de tutela antecipada e medida preparatória. Tal possibilidade está entre as atribuições do Diretor do Conselho Diretor e, em razão disso, está prevista no art.º 26, IV, do Decreto n.º 10.474/2020.³⁵¹

Vale lembrar que não basta que existam boas legislações nos países. É importante que se incentive a adoção de cultura relativa à proteção de dados e à privacidade, de modo que fique enraizada nos cidadãos, nas diversas empresas e organismos públicos.

³⁴⁸ «Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.»

³⁴⁹ A atenção que merece ser dada ao art.º 170.º da Constituição e o respeito à intervenção mínima se justificam para que as autoridades de controle, ao exercerem os seus poderes, em especial o regulamentar, não engessem o mercado, a ponto de estancar o desenvolvimento tecnológico ou até mesmo as atividades econômicas.

³⁵⁰ A exemplo, em julho de 2024, a ANPD emitiu uma Medida Preventiva e determinou à empresa Meta – proprietária de produtos tais como *Facebook*, *Instagram* e *Messenger* – a imediata suspensão da vigência da nova política de privacidade da empresa, no que toca à parte relativa ao uso de dados pessoais para fins de treinamento de sistemas de Inteligência Artificial generativa, bem como do tratamento de dados pessoais dos titulares com essa finalidade. O órgão de controle aplicou multa diária de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento. Em seu voto, o Diretor do Conselho Diretor justificou que a medida preventiva foi tomada em razão do risco iminente e de difícil reparação dos danos aos direitos fundamentais dos titulares dos dados, já que a empresa Meta fazia uso de hipótese legal inadequada para o tratamento de dados pessoais; não divulgava as informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a alteração da política de privacidade e sobre o tratamento realizado; impunha limitações excessivas ao exercício dos direitos dos titulares; além de realizar tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes sem as devidas salvaguardas. De acordo com a ANPD, não obstante os usuários pudessem se opor ao tratamento de dados pessoais, mesmo assim havia obstáculos excessivos ao acesso às informações e ao exercício desse direito, os quais não eram justificáveis (DESPACHO DECISÓRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA N.º 20/2024/PR/ANPD – **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2024-07-02), p. 180. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-decisorio-n-20/2024/pr/anpd-569297245>. [Consult. 12 Jul. 2024]).

³⁵¹ DECRETO N.º 10.474, DE 26 DE AGOSTO DE 2020 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2020-08-27), p. 6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10474.htm. [Consult. 12 Jul. 2024].

O modelo regulatório, em qualquer país, precisa ser eficiente e propiciar condições para que as autoridades de proteção possam se articular com integração para fortalecer o sistema protetivo de dados.³⁵²

A importância da CNPD e da ANPD é tamanha que, frequentemente, se deparam inicialmente com conflitos entre os direitos fundamentais abordados na presente pesquisa. Em não raros casos, alguns conflitos são levados à CADA; em outros, à CNPD ou à ANPD. Tais entidades atuarão como o primeiro mecanismo de harmonia e ponderação dos interesses conflitantes.

Diante desse panorama, a partir de agora, com um conhecimento detalhado sobre o Direito de Acesso à Informação Administrativa e o Direito à Proteção de Dados Pessoais, passa-se a examinar o problema proposto no início da presente dissertação, a examinar-se como ocorre a ponderação desses direitos quando entram em colisão – razão pela qual ser essencial observar como os tribunais portugueses e brasileiros têm lidado com essa questão.

³⁵² STELLUTI, Maitê – Fluxo transfronteiriço de dados pessoais e a atuação das autoridades de proteção de dados, *opere citato*, p. 298.

3 A COLISÃO ENTRE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA E O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

3.1 Técnicas de resolução de conflito entre os Direitos de Acesso à Informação Administrativa e à Proteção dos Dados Pessoais

No decorrer deste trabalho, viu-se, primeiramente, o Direito de Acesso à Informação Administrativa e suas nuances, tendo sido traçada sua evolução histórico-legislativa desde os primórdios até sua consagração nas modernas democracias. Este direito, fundamental para a transparência governamental, estabelece que os cidadãos têm o poder de aceder às informações detidas pela administração pública, reforçando o princípio da administração aberta. Esse princípio, pilar da atividade administrativa, garante a visibilidade das ações governamentais, promovendo a *accountability* e prevenindo abusos.

Posteriormente, examinou-se o direito à proteção de dados pessoais, também com um olhar atento à sua evolução histórica e administrativa. Foram apresentados os princípios que norteiam esse direito. Assim, tendo em vista que o presente estudo busca abordar a colisão entre o direito de acesso à informação administrativa e o direito à proteção dos dados pessoais, pincelaram-se os artigos da legislação que norteia a proteção dos dados pessoais, especialmente no que atine ao acesso aos documentos administrativos.

Para poder adentrar as situações em que esses dois direitos fundamentais possivelmente colidirão entre si, fez-se essencial compreender individualmente cada um dos direitos.

É de fundamental importância entender os fundamentos e princípios que orientam cada direito. A exemplo, conforme amplamente visto, o Direito de Acesso à Informação Administrativa baseia-se na transparência e *accountability*, enquanto o Direito à Proteção de Dados Pessoais fundamenta-se na privacidade e segurança dos dados. Conhecer esses princípios é crucial para identificar potenciais conflitos e realizar a efetiva ponderação.

Além disso, estudar a trajetória legislativa e evolutiva de cada direito revelou os motivos e as circunstâncias que levaram a sua criação e evolução. Isso proporcionou uma visão mais ampla de suas bases e interseções.

Essa base consolidada é imprescindível para o fim a que se busca aspirar ao concluir a presente pesquisa. Neste capítulo final, passa-se a ver as situações de colisão propriamente ditas, como realizar a ponderação, a interpretação e aplicação jurídica desses direitos, assim como ver como se comportaram as autoridades de controlo e, também, os tribunais, de modo

a se abordar os desafios e as possíveis soluções para harmonizá-los, assegurando tanto a transparência administrativa quanto a proteção da privacidade individual.

Tendo feito este apanhado, relembra-se, conforme já visto no curso deste estudo, que a tutela da proteção de dados surgiu intrinsecamente ligada ao direito à privacidade.

Entretanto, ao serem delimitados os problemas da privacidade, dois estímulos devem ser sopesados: a existência de constante processo de critério de classificação das informações pessoais e o máximo de transparência que deve ser conferida às informações que possuem relevância coletiva.³⁵³

No entanto, atualmente, tem-se presenciado a «sociedade do espetáculo», em que a privacidade tem sido amplamente invadida, em razão, na sua grande maioria, do avanço tecnológico, que, não obstante tenha facilitado o acesso à informação, pouco dispôs sobre seu controle.³⁵⁴

Insta acrescentar que há limites impostos aos direitos discutidos, há matérias que determinam restrições e até mesmo derrogações ao acesso a arquivos e registros administrativos, quais sejam as que envolvem a proteção de dados pessoais e a privacidade.³⁵⁵

O aumento na capacidade de tratamento e armazenamento de informação e a consequente multiplicação do uso dos dados pessoais tem feito com que tais dados sejam, muitas vezes, coletados sem o consentimento do seu titular para dar uma destinação comercial, transmitindo-os a terceiros e utilizando-os de forma abusiva.³⁵⁶

Em que pese a existência de conexão, o bem jurídico tutelado pelo direito à proteção de dados pessoais é tanto a privacidade quanto a autodeterminação informativa, isto é, o controle dos indivíduos sobre as informações que lhe concernem, compreendendo não somente aquelas mais íntimas e potencialmente incômodas, mas até mesmo as mais triviais.

Em âmbito europeu, o Regulamento n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, em seu *considerandum* n.º 11, também afirma que, «em princípio, todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público. No entanto, determinados interesses públicos e privados devem ser protegidos através de exceções»³⁵⁷.

³⁵³ RODOTÀ, Stefano – **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**, *opere citato*, p. 35.

³⁵⁴ MOREIRA, Rodrigo Pereira; MEDEIROS, Jaqueline Souza – Direito ao esquecimento: entre a sociedade da informação e a civilização do espetáculo. **Revista de Direito Privado**. São Paulo. Vol. 17, n.º 70 (out. 2016), p. 71-98, p. 76-77.

³⁵⁵ DIAS, José Eduardo Figueiredo – Breve nótula sobre o direito à informação no código do procedimento administrativo, *opere citato*, p. 16.

³⁵⁶ MOREIRA, Rodrigo Pereira; MEDEIROS, Jaqueline Souza, *opere citato*, p. 81.

³⁵⁷ REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 1049, DE 30 DE MAIO DE 2001, *opere citato*.

Em maio de 2021, a CNPD emitiu o parecer n.º 2021/63 em razão de consulta formulada pela Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República sobre proposta de Lei que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1024, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público.

Assim sendo, em sua apreciação, a Comissão entendeu que, ao tentar articular regimes jurídicos diferentes, quais sejam, o da proteção dos dados pessoais, o do acesso aos documentos administrativos, o dos dados não pessoais e o dos dados abertos e reutilização dos dados, a proposta de lei contradiz o RGPD, já que não ocorreu diferenciação entre «documentos nominativos reutilizáveis (ou dados pessoais reutilizáveis) dos dados livremente reutilizáveis e dos dados abertos, com isso ultrapassando o âmbito da força jurídica do Regulamento 2018/1807 e da Diretiva 2019/1024»³⁵⁸.

Nesta senda, encontrar uma harmonia entre transparência, privacidade e segurança da informação é, de longe, a tarefa mais complexa de um regime de acesso.

O Direito Regional Europeu dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, assim como o Direito Primário da União Europeia, conforme visto nos capítulos antecedentes, resguardam não só o Direito à Proteção de Dados, mas também o Direito de Acesso aos Documentos Administrativos, sem qualquer preponderância de um em relação ao outro.³⁵⁹

A convergência mais óbvia entre os dois direitos é o direito dos indivíduos de obter informação sobre si mesmos, que seja mantida por alguma entidade pública. Trata-se de importante salvaguarda para garantir que os cidadãos sejam tratados de forma justa e não discriminatória pelos organismos governamentais, e que as informações mantidas sejam precisas.

Conforme já referido anteriormente, um dos direitos decorrentes da autodeterminação informativa é o direito de acesso, o qual deriva diretamente dos princípios do tratamento leal e transparente e da participação individual.

Contudo, a necessidade de salvaguardar os direitos fundamentais em liça também pode dar lugar a conflitos, especificamente quando se solicitam informações que contêm dados pessoais de terceiros.

³⁵⁸ PARECER DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS N.º 63/2021 [Em linha]. CNPD, Lisboa (2021-05-18). Disponível em: <https://www.cnpd.pt/decisooes/historico-de-decisooes/?year=2021&type=4&ent=&pgd=2>. [Consult. 27 Jan. 2023].

³⁵⁹ FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço, *opere citato*, p. 80.

É exatamente por se estender além do âmbito da privacidade que o direito à proteção de dados entra em rota de colisão com a transparência e o direito de acesso a informações públicas, conforme se passa a ver neste capítulo.

Percebe-se, portanto, que se trata de dois direitos fundamentais, que, em razão do afrontamento, se limitarão em uma medida ou outra.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art.º 4.º, propugna que a limitação dos direitos naturais de cada homem incide ao ponto que não afete o gozo dos mesmos direitos do outro, desde que não haja lei que os determine.³⁶⁰

Está-se, portanto, perante a colisão de direitos quando o exercício de um direito fundamental por parte do seu titular abalroa com a prática do direito fundamental por parte do outro titular.³⁶¹

Ainda: a colisão ou conflito ocorre sempre que dois valores ou bens – constitucional e simultaneamente protegidos – estão em contradição perante determinada situação concreta, seja ela real ou hipotética.³⁶² Assim, a área de salvaguarda de um direito é preservada constitucionalmente no que concerne a cruzar a área de outro direito ou colidir com outra norma ou princípio constitucional.

Outrossim, não se pode falar em preferência abstrata que estabeleça uma hierarquia rígida dos valores constitucionais, pois seria ininteligível adotar uma solução que sistematicamente sacrificasse os direitos menos importantes. Ainda que se reconheça que os direitos fundamentais não têm todos o mesmo peso – já que se relacionam com intensidades distintas com o princípio da dignidade da pessoa humana –, a hierarquização entre eles só pode ocorrer à luz das peculiaridades do caso concreto.³⁶³

A harmonização de direitos ou, quando necessário, a prevalência de um direito ou bem em detrimento do outro deve ser a base para a solução de conflitos. A valoração dessa prevalência pode ocorrer tanto a nível legislativo quanto no momento da tomada de decisão pelo julgador no caso concreto.³⁶⁴

O imbróglio consiste não em reconhecer que existem restrições aos direitos fundamentais, mas sim em conhecer o conteúdo, o alcance e o limite de tais restrições.

³⁶⁰ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, *opere citato*.

³⁶¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**, *opere citato*, p. 643.

³⁶² ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 2019, p. 295.

³⁶³ *Ibidem*, p. 296-297.

³⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *opere citato*, p. 647-648.

Ocorre que, como visto no capítulo anterior, a depender da natureza das informações buscadas – se procedimentais ou não procedimentais –, o regime de acesso será distinto: aplicando-se ou a LADA ou o RGPD.

Não obstante isto, o estudo sobre a colisão de tais direitos, enquanto direitos fundamentais, merece atenção, ainda mais quando se admite a utilização de princípios e de critérios de ponderação na solução do imbróglio a ser imposto.

Assim sendo, os direitos individuais, na qualidade de direitos de hierarquia constitucional, necessitam de expressa disposição constitucional para que sejam limitados – restrição imediata – ou, então de lei ordinária aprovada com fundamentação imediata na própria Constituição – restrição mediata.³⁶⁵

Destaca-se, no entanto, que a interpretação objetiva e sistemática da Constituição se faz necessária para que se possa desenhar qualquer restrição, seja ela explícita ou implícita, ante a necessidade de legitimação da reserva de Constituição, ou seja, dentro da própria carta constitucional.³⁶⁶

Nas lições de Canotilho, as restrições aos direitos fundamentais são divididas em três tipos: restrições constitucionalmente imediatas ou diretas, já que estabelecidas pelo próprio texto constitucional; restrições instituídas por lei, mediante autorização da Constituição, como reserva de lei restritiva; e reservas implícitas ou imanentes que não estão escritas na Constituição, mas que têm existência calcada na necessidade de resolução de conflitos de direitos.³⁶⁷

Por outro lado, nem todas as normas que façam alusão a direitos individuais têm o condão de restringir ou limitar poderes ou faculdades, de modo que podem vir a ser destinadas a completar, densificar ou concretizar o direito fundamental. Assim, ao ser confiada ao legislador a definição do próprio conteúdo do direito regulado, não se está diante de restrição, mas sim de regulação ou conformação.³⁶⁸

Proposição antiga, mas que merece proeminência é o «*odiosa sunt restringenda*», ou seja, é a ideia de que do Estado de Direito deve emergir o «caráter restritivo das restrições», as quais, na lição de Jorge Miranda³⁶⁹, se desdobram da seguinte forma:

³⁶⁵ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 19.

³⁶⁶ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV, 5.^a ed. Coimbra: Coimbra, 2012, p. 414.

³⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**, *opere citato*, p. 604.

³⁶⁸ SOUZA, Anderson Batista de, *opere citato*, p. 21.

³⁶⁹ MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2017, p. 468-473.

- i) as restrições têm que ser assentadas na Constituição, podem deixar de se fundar em regras ou princípios constitucionais, no entanto, as restrições devem se limitar ao necessário para salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, conforme dispõe o art. 18, número 2, CRP;
- ii) as leis restritivas devem constituir expressamente os direitos em causa e apontar os preceitos ou princípios da Constituição em que se firmam;
- iii) as restrições somente podem ser definidas ou concretizadas por meio de lei;
- iv) na hipótese de conflito de direitos fundamentais e, perante a ausência de norma legal que possa solver o imbróglio, bem como da necessidade de se proteger um bem jurídico superior a outro, é possível que a Administração o resolva com um cuidadoso exercício de ponderação e sempre respeitante à Constituição;
- v) o grau de determinabilidade e exigência da lei deve garantir aos destinatários um conhecimento exato, preciso e tempestivo dos critérios legais, a fim de serem evitadas ambiguidades;
- vi) as leis restritivas precisam se revestir de caráter geral e abstrato (art. 18.º, número 3, 1ª parte, CRP);
- vii) as leis restritivas devem se apresentar como inovadoras ou interpretativas, sem ter efeito retroativo;
- viii) igualmente não podem as leis restritivas reduzir o alcance e a extensão do conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias;
- ix) as restrições devem cingir-se às finalidades em nome das quais foram estabelecidas ou permitidas (art. 18.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e art. 30.º da Convenção Interamericana);
- x) as restrições devem harmonizar com a medida exigida para suas finalidades, de modo que não podem ultrapassar as justas exigências;
- xi) em caso de dúvida, os direitos devem preponderar sempre sobre as restrições; e
- xii) sempre será garantido o uso de recurso de decisões judiciais restritivas de direitos, liberdades e garantias.

O conflito se dá justamente em razão da oposição de princípios, enquanto o Direito de Acesso à Informação promove a transparência do Estado, o Direito à Proteção de Dados protege a privacidade, a intimidade e o sigilo, prevenindo a exposição indevida.

Com efeito, conforme amplamente discutido ao longo deste trabalho, o Direito à Informação Pública refere-se, essencialmente, ao direito do cidadão de aceder a informações produzidas ou sob custódia de organismos e entidades públicas, bem como de outras que atuam em nome dessas instituições. Parte-se da premissa de que o Poder Público não produz nem guarda informações em seu próprio interesse, mas no interesse da coletividade. Por conseguinte, toda informação sob controlo estatal deve ser acessível por quaisquer cidadãos, a menos que exista uma justificação superior de interesse público para que esse acesso lhes seja negado.³⁷⁰

A solução para a aparente antinomia entre os valores constitucionais da privacidade e da informação encontrada pela ordem jurídica se dá seja pela compreensão dos limites relativos ou do domínio normativo reservado a cada um dos direitos, seja por mecanismos

³⁷⁰ BENTO, Leonardo Vale – **Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 62-74.

explicativos e conciliadores que preservem a unidade da Constituição e o seu papel integrador do conjunto de normas e princípios que compõe a ordem jurídica.³⁷¹

Dentre as técnicas apontadas, três podem ser avultadas: i) intervenção legislativa para salvaguarda de valores constitucionais; ii) âmbito de proteção constitucional do direito fundamental, quando certas formas ou modos do seu exercício são excluídos em termos absolutos; e iii) a ponderação dos bens envolvidos.³⁷²

No que tange à intervenção legislativa, insofismável apontar que as regras³⁷³, dentre suas funções, buscam solução para os conflitos existentes entre elas e, justamente por versar sobre regra, não se observa maior complexidade, além de se ver envolto em dimensão abstrata, decorrente de lei.

Diante de um conflito de regras, a solução exige a introdução, em uma das regras, de «uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma delas for declarada inválida»³⁷⁴.

Na hipótese de existência de reserva de lei na Constituição que atinja um dos direitos considerados fundamentais, é possível que o legislador resolva a colisão estreitando o direito ou direitos restringíveis, respeitando o núcleo essencial dos direitos envolvidos.³⁷⁵

Na linha da intervenção legislativa, pode-se apontar que a LADA e a LAI adotaram cláusulas de exceção em seus artigos 6.º e 31.º, respetivamente, ao apresentarem soluções

³⁷¹ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira – **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 532.

³⁷² ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, *opere citato*.

³⁷³ O doutrinador alemão Robert Alexy, em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, faz distinção entre regras e princípios. Aponta primeiramente que não só as regras, mas também os princípios são normas, à medida que dizem o que deve ser, de modo que são formulados «por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição». Alguns critérios são apontados pelo Autor para se proceder à distinção entre eles: i) *generalidade*: os princípios possuem o grau de generalidade alto e o das normas é relativamente mais baixo; ii) determinabilidade dos casos de aplicação; iii) a forma de seu surgimento; iv) caráter explícito do seu conteúdo axiológico; v) importância para ordem jurídica; e vi) referência à ideia do direito ou a uma lei jurídica suprema. Em razão dos critérios apontados, Alexy aponta três teses sobre a distinção entre regras e princípios: i) «toda tentativa de diferenciar as normas em duas classes, a das e a dos princípios, seria, diante da diversidade existente fadada ao fracasso»; ii) «embora aceitem que as normas possam ser divididas de forma relevante em regras e princípios, salientam que essa diferenciação é somente de grau»; e iii) «as normas podem ser distinguidas em regras e princípios e que entre ambos não existe apenas uma diferença gradual, mas uma diferença qualitativa». Para Alexy, a terceira é a que deve ser adotada. Os princípios figuram, portanto, como «mandamentos de otimização», com satisfação em graus variados e, assim, figuram como «normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes». As regras, por sua vez, contêm «determinações», pois «são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas», ou seja, se elas valem, devem ser exatamente o que exigem, e na exata medida de sua exigência (ALEXY, Robert – **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 86-91).

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 92.

³⁷⁵ FARIAS, Edilson Pereira de – **Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e comunicação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996, p. 94-95.

para questões potencialmente conflituosas entre o acesso à informação e o direito à proteção de dados e à privacidade, na dimensão abstrata da lei.

A segunda técnica apresentada por Vieira de Andrade para solucionar a colisão dos direitos fundamentais é a da delimitação da extensão do âmbito de proteção da norma fundamental, no esforço interpretativo da norma.

Fica a cargo do intérprete-aplicador a determinação do âmbito de proteção dos direitos que estão sendo discutidos, ou seja, as situações que estão protegidas pela Carta Constitucional com o fim de avaliar a existência ou não de uma colisão, já afastam, em um primeiro momento, a colisão, que em verdade é aparente.³⁷⁶

Por fim, a terceira técnica é a da ponderação dos bens envolvidos, a qual se vale, em sua grande maioria, do Princípio da Proporcionalidade. A ponderação, portanto, tem a capacidade de gerar resultados distintos, a depender das circunstâncias do caso concreto³⁷⁷, já que prevalecerá aquele de maior peso para a situação posta.

Por meio da ponderação, solucionam-se conflitos complexos, com o envolvimento de valores ou opções políticas, em relação aos quais as técnicas clássicas de hermenêutica não se mostram suficientes.³⁷⁸

A ponderação permite a orientação de uma via que visa à solução mais correta para o caso concreto, o que não implica, necessariamente, no sucesso da decisão.³⁷⁹ É uma atividade intelectual, que escolherá qual dos valores colidentes deverá prevalecer e qual deve ceder.³⁸⁰

Nesta feita, a ponderação tem como norte os princípios da unidade da constituição, da concordância prática e da proporcionalidade, dentre outros, fornecidos pela doutrina.³⁸¹

A unidade da constituição pressupõe o olhar da Constituição como um todo, sendo a captação do texto constitucional um sistema que carece da compatibilização de preceitos discrepantes, de modo a se evitar contradições entre outras normas constitucionais.³⁸²

No olhar da concordância prática ou da harmonização, há a exigência de harmonização entre os direitos fundamentais e valores constitucionais no caso concreto, os

³⁷⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital *apud* SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 36.

³⁷⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, *opere citato*, p. 298.

³⁷⁸ MARMELESTEIN, George – **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 386.

³⁷⁹ ALVES, Nadia Castro – Colisão de direitos fundamentais e ponderação. **Meritum** [Em linha]. Belo Horizonte, Vol. 5, n.º 1 (jan. jun. 2010), p. 25-48. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/890>. [Consult. 02 Jul. 2023], p. 34.

³⁸⁰ MARMELESTEIN, George, *opere citato*, p. 394.

³⁸¹ FARIAS, Edilson Pereira de – **Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e comunicação**, *opere citato*, p. 98.

³⁸² *Ibidem*, *loco citato*.

quais, por meio da ponderação, buscarão preservar e concretizar ao máximo os direitos constitucionalmente protegidos.³⁸³

O Princípio da Proporcionalidade, por sua vez, assume o papel de orientar o aplicador do direito na busca de uma solução. Ele possibilita a tomada de decisões razoáveis, que devem ser devidamente justificadas por meio de uma argumentação sólida.³⁸⁴

Ele distribui, de forma necessária e adequada, os custos de forma a salvaguardar os direitos fundamentais colidentes.³⁸⁵

Nesse sentido, tal norteamento assume importante função na solução a ser encontrada pelo aplicador do direito, posto que concilia dois valores primordiais: a segurança jurídica e a justiça, sendo certo que o ponto de contato entre elas se dá com a decisão razoável, justificada por meio de uma argumentação.

Sua relevância é tamanha que, na dogmática alemã, ele é carregado de três outros subprincípios: Idoneidade ou Adequação (exigência de um meio adequado à prossecução da legitimidade da finalidade consignada na norma; assim, a intervenção, perante um bem juridicamente protegido, tem de achar correspondência com ele); Necessidade ou Exigibilidade (o meio escolhido é o que melhor satisfaz a realização do fim, o que motiva a decisão que deve ser tomada); e a Racionalidade ou Proporcionalidade *stricto sensu* (equivale à justa medida: o organismo deve proceder a uma correta avaliação da providência não só em termos qualitativos, mas principalmente quantitativos, para não ficar nem aquém, nem além, do resultado que necessita ser alcançado).³⁸⁶

Não obstante, para que um princípio seja sacrificado, o caso concreto deve exigir que o outro possua maior peso, de modo a serem atribuídos valores, pesos, importância e significado aos princípios, a partir da análise de três etapas: grau de sacrifício do princípio (baixo, médio, alto), grau de importância do outro princípio (baixo, médio, alto) e a verificação de se a concretização de um é compensatória em detrimento do outro.³⁸⁷

A lei da ponderação ou do sopesamento propugna que «a medida não permitida de satisfação ou de afetação de um princípio depende do grau de importância da satisfação do outro»³⁸⁸.

³⁸³ FARIAS, Edilson Pereira de – **Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e comunicação**, *opere citato*, p. 98.

³⁸⁴ ALVES, Nadia Castro – Colisão de direitos fundamentais e ponderação, *opere citato*, p. 34.

³⁸⁵ FARIAS, Edilson Pereira de, *opere citato*, p. 99.

³⁸⁶ MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2017, p. 325-326.

³⁸⁷ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 45.

³⁸⁸ ALEXY, Robert – **Teoria dos Direitos Fundamentais**, *opere citato*, p. 167.

A exemplo, pode-se tomar o caso «Lebach», ocorrido na Alemanha em 1969, em que um canal de televisão realizou um documentário sobre o crime ocorrido na cidade que carrega o nome do caso, na qual quatro soldados foram mortos enquanto dormiam. Um dos condenados, ao sair da prisão, tinha o intuito de retornar para sua cidade natal e, por pretender ressocializar-se na sociedade, alegou que o documentário violava seu direito de personalidade, bem como dificultava sua intenção de ressocialização. Tendo o Tribunal Constitucional Alemão julgado em favor do latrocida, que não foi condenado à prisão perpétua, a Corte Federal argumentou que a reprodução do documentário feria o Direito à Privacidade do Indivíduo, o qual deveria prevalecer sobre a Liberdade de Informação, naquela situação em específico.³⁸⁹

O método de ponderação foi utilizado neste caso e realizado em três etapas.

Dessa forma, primeiramente identificou a tensão existente entre o Direito da Personalidade e o Direito à Liberdade de Informação; posteriormente, constatou a existência de precedência geral do direito da emissora de passar a informação dos factos delituosos atuais à época; por fim, decidiu que a comunicação sobre o facto delituoso que se desvinculava dos interesses atuais à época de informação não só colocava em risco a ressocialização do autor, mas também não detinha preferência sobre o direito da proteção da personalidade.³⁹⁰

Nesse desiderato, no fim a que se aspira nesta pesquisa, diante do conflito entre as normas da transparência administrativa e do direito à informação administrativa, de um lado, e a norma da reserva da intimidade da vida privada e da proteção dos dados pessoais, do outro lado, o legislador aprovou a LADA, a qual alberga um conjunto de regras que versam sobre distintas situações em que as normas são convocadas com efeitos incompatíveis.³⁹¹

Como exemplo, o art.º 6.º, n.º 5, alínea “b”, faz remissão ao Princípio da Proporcionalidade, permitindo o acesso de terceiros a documentos nominativos «se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do

³⁸⁹ MARTINS, Guilherme Magalhães *apud* PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana – O Direito ao esquecimento e a proteção de dados pessoais na internet. In ALMEIDA, Daniel Blume Pereira de; COSTA, Thiago Brhanner Garcês (coord.) – **Aspectos polêmicos do direito constitucional luso-brasileiro**. Lisboa: Legit Edições, 2019. p. 553-582, p. 562.

³⁹⁰ FARIAS, Edilson Pereira de – **Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e comunicação**, *opere citato*, p. 99-101.

³⁹¹ SAMPAIO, Jorge Silva – O princípio da proporcionalidade enquanto norma reguladora do acesso à informação administrativa não-instrumental. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. Coimbra: Almedina, 2021. p. 307-339, p. 320.

Princípio da Proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do Princípio da Administração Aberta, que justifique o acesso à informação», conforme visto no capítulo anterior. Destarte, as normas não podem deixar de ser adequadas, necessárias e equilibradas ao fim aspirado.

É sabido, portanto, que somente nas duas hipóteses já referidas o acesso aos documentos nominativos é permitido, quais sejam: não se enquadrar em nenhum dos pressupostos apontados; o terceiro não pode aceder aos documentos administrativos que contenham dados pessoais.

O Tribunal Constitucional Português, inclusive, corrobora esse posicionamento, com entendimento consolidado no sentido de que «restrições legais devem limitar-se ao necessário para salvaguardar aqueles direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, isto é, hão de obedecer ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso, devendo ser, por isso, necessárias, adequadas e proporcionais (em sentido estrito)»³⁹².

Assim sendo, à luz do já exposto, a restrição aos documentos nominativos funda-se constitucionalmente no Direito Fundamental à Privacidade, esculpido no art.º 26.º, n.º 1, CRP. Como o destinatário do Direito à Privacidade é o próprio titular do direito, as restrições relativas à privacidade somente geram qualquer efeito perante terceiros, já que cada titular tem direito a aceder a informações que lhes digam respeito, sobre si próprios.³⁹³

Exceção a esta restrição diz respeito ao titular de informação relacionada à saúde, gravada no art.º 3.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro, a qual excetua o direito de o titular da informação de saúde deter conhecimento de todo o processo clínico que lhe diga respeito, quando restar demonstrado que pode ser prejudicial a si próprio.³⁹⁴

Conforme visto no capítulo anterior, o art.º 3.º da LADA definiu documento nominativo. No entanto, há diferença substancial entre a redação do referido dispositivo atualmente vigente e o que estava em vigor em 2007, a qual repousa na situação de que, ao amparo do regime anterior, o legislador optou por ponderar – e aparentemente resolver – o

³⁹² ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 176/92 – Processo n.º 214/1990 [Em linha]. TC, Lisboa (1992-05-07). Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920176.html>. [Consult. 06 Jul. 2023].

³⁹³ SAMPAIO, Jorge Silva, *opere citato*, p. 331.

³⁹⁴ LEI N.º 12, DE 26 DE JANEIRO DE 2005 – Informação genética pessoal e informação de saúde. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2005-01-26). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1660&tabela=leis. [Consult. 04 Jul. 2023].

conflito entre o acesso à informação administrativa e a reserva da intimidade da vida privada, ao definir documento nominativo.³⁹⁵

A restrição na redação da LADA de 2007, no caso dos documentos nominativos, somente sucedia-se quando os dados pessoais constituíam especificamente «apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada»³⁹⁶.

Na composição da LADA atualmente em vigor, por outro lado, basta unicamente que o documento contenha qualquer dado pessoal para que a restrição seja invocada, o que resultaria na proibição do acesso.

A ponderação está preponderante, ainda, na segunda exceção das restrições postas, mas fica a cargo da autoridade administrativa sopesar a transparência não instrumental com o direito à privacidade e a proteção de dados ao abrigo do Princípio da Proporcionalidade.³⁹⁷

Logo, nesta situação, vigora a utilização do Subprincípio da Proporcionalidade em sentido estrito, em que será vislumbrado, no caso concreto, se a pretensão do terceiro em aceder ao documento administrativo nominativo compensa a restrição imposta sobre a reserva da intimidade privada do particular titular dos dados pessoais.³⁹⁸

Não se pode perder de vista que, para que o interesse do terceiro se sobreponha à privacidade do titular do dado pessoal, cabe, portanto, ao terceiro interessado, o ônus da prova de que sua pretensão deve restringir a regra, que é a proteção da intimidade, bem como que seu interesse legítimo se alicerça em norma de patamar hierárquico idêntico à da privacidade, ou seja, de nível constitucional.³⁹⁹

Em atenção ao Subprincípio da Necessidade, não obstante as restrições impostas às regras de acesso, no art.º 10.º da LADA, o qual versa sobre a divulgação ativa de informações, o n.º 5.º propugna que ela «deve acautelar o respeito pelas restrições de acesso previstas na presente lei, devendo ter lugar a divulgação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada»⁴⁰⁰.

³⁹⁵ SAMPAIO, Jorge Silva – O princípio da proporcionalidade enquanto norma reguladora do acesso à informação administrativa não-instrumental, *opere citato*, p. 332.

³⁹⁶ LEI N.º 46, DE 24 DE AGOSTO DE 2007 – Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.os 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2007-08-24), p. 5680-5687. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-2007-640919>. [Consult. 20 Jan. 2023].

³⁹⁷ SAMPAIO, Jorge Silva, *opere citato*, p. 333.

³⁹⁸ *Ibidem*, *loco citato*.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 334.

⁴⁰⁰ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

Assim sendo, convém mensurar a necessidade em aceder à informação constante de documento nominativo, a qual pode ser fornecida com omissão de dados, sem que seja demandado esforço desproporcional por parte da Administração Pública, que ultrapasse o simples manuseio documental.⁴⁰¹

À autoridade administrativa não cabe optar por qual meio pretende fornecer as informações ao particular, pois, obrigatoriamente, necessita valer-se do meio menos restritivo para o Direito à Informação Administrativa, o que é imposto nos reflexos do Princípio da Proporcionalidade, ou seja, mesmo que seja apontada uma restrição ao Direito à Informação Administrativa, a autoridade administrativa precisa vislumbrar uma forma de comunicar de maneira parcial a informação pleiteada, mesmo que incorra em suprimir alguns dados.⁴⁰²

Ao verter os olhos para a legislação brasileira, a LGPD, em seu art.º 6.º, II, trata do Princípio da Adequação, o qual foi visto, inclusive, no capítulo anterior. Assim, enquanto Subprincípio da Proporcionalidade, importante verificar o nexo causal entre a medida a ser adotada para resolução do conflito entre os direitos postos e o fim pretendido. Caso a resposta seja positiva, a medida é adequada e, por conseguinte, o tratamento atinge sua finalidade.⁴⁰³

O art.º 6.º, III, da LGPD estabelece o princípio da necessidade, que pressupõe que o tratamento de dados deve ser imprescindível para alcançar o fim pretendido. No entanto, não impõe uma obrigatoriedade absoluta de ação por parte do Poder Público em todas as circunstâncias, devendo-se, sempre que possível, optar pela solução que cause o menor impacto aos direitos envolvidos.⁴⁰⁴

O Princípio da Proporcionalidade impõe, ainda, que as restrições não se mantenham indefinidamente. Destarte, o art.º 44.º da LADA alterou a redação do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro – que estabelece o regime geral dos arquivos e do patrimônio arquivístico – para que os documentos nominativos passem a ser acessíveis, independente de qualquer restrição: i) decorridos 30 anos sobre a data da morte das pessoas a que respeitam os documentos; e ii) não sendo conhecida a data da morte, decorridos 40 anos sobre a data dos

⁴⁰¹ SAMPAIO, Jorge Silva – O princípio da proporcionalidade enquanto norma reguladora do acesso à informação administrativa não-instrumental, *opere citato*, p. 334.

⁴⁰² *Ibidem*, p. 338.

⁴⁰³ CANHADAS, Fernando Augusto Martins – A lei de acesso à informação e a lei geral de proteção de dados: a transparência proibida. In DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.) – **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 425-444, p. 434.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, *loco citato*.

documentos, mas não antes de terem decorrido 10 anos sobre o momento do conhecimento da morte.⁴⁰⁵

Neste diapasão, após já ter traçado o panorama isoladamente sobre o Direito de Acesso à Informação Administrativa e o Direito à Proteção de Dados Pessoais, bem como sobre as maneiras de resolver as situações de colisão e o conflito entre eles, colacionam-se alguns casos concretos julgados tanto pelas cortes portuguesas quanto pelas brasileiras. Esses julgados fornecem precedentes valiosos que ilustram como os princípios teóricos são aplicados na prática. Estudar decisões judiciais ajuda a entender como os tribunais interpretam e equilibram os direitos em conflito, oferecendo *insights* relativos aos critérios e argumentos utilizados para resolver essas colisões e conhecer quais são os impactos do tratamento de dados pessoais na atuação da Administração Pública aberta e transparente.

3.2 Comportamento dos Tribunais Portugueses e das Autoridades Nacionais ante a colisão de direitos

Conforme apreendido no decorrer do tópico anterior, as autoridades administrativas, bem como os tribunais terão de ponderar, caso a caso, o conflito normativo decorrente das concretas particularidades subjacentes a cada pedido de acesso às informações administrativas, tendo de, em conformidade, ponderar os interesses privados e públicos postos em causa.

É nesta toada que cabe, neste momento, conhecer algumas decisões de como têm se portado os tribunais perante os casos concretos, bem como as autoridades nacionais de controlo.

Preambularmente, apresentar-se-á parecer elaborado pela CADA em temática semelhante ao julgado pelo Supremo Tribunal Federal Brasileiro, o qual será exposto no tópico seguinte.

Tema que, por diversas vezes, já foi objeto de apreciação pela CADA diz respeito à publicização da remuneração dos agentes públicos. Em 18 de dezembro de 2012, ela elaborou o Parecer n.º 392/2012 nos autos do processo n.º 383/2012, o qual originou-se de pedido do requerente A ao Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda para que tivesse acesso aos valores pagos, por conta de acréscimo de remuneração

⁴⁰⁵ LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016, *opere citato*.

(por direção de serviço, de área funcional ou outras funções equiparadas), de um outro funcionário.⁴⁰⁶

Em resposta à Comissão, a autoridade requerida informou que já havia cedido as informações pretendidas e que ele já haveria protocolado inúmeros pedidos de solicitação idênticos, em verdadeiro caráter abusivo.

A CADA, portanto, em seu parecer, reconhece o direito de aceder de forma livre e generalizada aos documentos administrativos sem que haja necessidade de fundamentação do pleito, tal qual aduz o art.º 5.º da LADA (versão da Lei n.º 46/2007⁴⁰⁷); todavia, o acesso esbarra nas restrições esculpidas no art.º 6.º, dentre elas o direito à privacidade. Enalteceu o significado de documentos nominativos, tal qual a versão da LADA de 2007, como sendo o que contém «acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada», tendo exemplificado: revelem informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Assim, ao ter sido solicitado junto ao Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda o valor que um determinado funcionário receberia no mês, o que se pretendia, na visão de CADA, era um acesso a informação profissional, que não adentrava na reserva da intimidade da vida privada e que, dessa forma, no ditar da LADA, por ser informação não nominativa, todos poderiam aceder sem necessidade de justificar ou fundamentar.

Os vencimentos auferidos no exercício de função pública foram considerados pela Comissão, ausentes de caráter reservado, já que pagos com verbas públicas e em obediência a critérios legais. Assim, a CADA opinou para que fosse facultado o acesso aos documentos pretendidos pelo requerente.

Acredita-se ser acertada a posição da CADA, tendo em vista que o pedido foi para aceder informações acerca da remuneração de um servidor público. Dessa forma, sua remuneração, por ter a natureza de verba pública, deve se submeter aos princípios e regramentos que norteiam a atividade da Administração Pública. O princípio da transparência, visto em tópicos anteriores, garante o direito de acesso à informação ao Requerente A do caso posto.

⁴⁰⁶ PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 392/2012, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012 – Processo n.º 383/2012 [Em linha]. **CADA**, Lisboa (2012-12-18). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2012/392.pdf>. [Consult. 06 Jul. 2023].

⁴⁰⁷ À época, era a versão da lei em vigor.

Além da transparência e da publicidade, o princípio da isonomia e da igualdade, também são louvados neste caso, pois uma das razões desse Requerente – neste ponto, trata-se de conjectura – poderia ser verificar se o valor que recebe, a título de remuneração, era compatível com os demais de sua mesma categoria, e, assim, proceder com a fiscalização das contas do seu órgão empregador.

Outrossim, não se concebe configurar um documento nominativo, na descrição da LADA de 2007, as informações requeridas, pois a publicidade e a transparência referentes à remuneração do Requerente A era regida pelos princípios da Administração Pública; logo, não há que se falar em reserva da vida privada a ensejar o não acesso às informações.

Na mesma temática de fornecimento de informações relativas à remuneração de agentes públicos, no mesmo ano de 2012, a CADA emitiu o Parecer n.º 216/2012, de 17 de julho de 2012, nos autos do Processo n.º 243/2012, em que um advogado pleiteou junto ao Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos a «reprodução, em suporte informático, dos recibos de vencimento referentes ao ano de 2010 e relativos aos “graduados e graduados coordenadores do Serviço da Polícia Municipal de Matosinhos”»⁴⁰⁸.

A negativa do organismo público se deu em razão de se tratar de informações particulares – «além do vencimento em si (informação de caráter não reservado), contém dados pessoais, como despesas de saúde, quotizações sindicais, abonos de vária ordem, contribuições, penhoras por decisão judicial (informações de caráter reservado)» – e que eram protegidas pela reserva da vida privada e que o requerente, na qualidade de terceiro, necessitaria apresentar uma autorização da pessoa a quem os dados diziam respeito.

Em seu parecer, a CADA afirmou que, sobre documentos nominativos «tem entendido que, no quadro da LADA, serão de classificar como tais aqueles que revelem informação do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, a sua informação genética ou de saúde, a que se prenda com a sua vida sexual, a relativa às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, a que contenha opiniões relativas à pessoa, designadamente quando expressas em processos de averiguações, de inquérito ou disciplinares, ou a que traduza descontos no respetivo vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial»⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 216/2012, DE 17 DE JULHO DE 2012 – Processo n.º 243/2012 [Em linha]. CADA, Lisboa (2012-07-17). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2012/216.pdf>. [Consult. 06 Jul. 2023].

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

A Comissão, neste parecer, categoricamente afirmou que não considera como documento nominativo «aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal; como também os *curricula vitae*, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas habilitações académicas e qualificações profissionais»⁴¹⁰.

Pode-se constatar que a linha de raciocínio apresentada pela CADA nestes dois processos foi bem semelhante, de modo que, na hipótese de o advogado pleitear o acesso aos vencimentos ilíquidos, ou seja, antes de decorrerem os descontos – os quais podem ser legais e de ordem privada –, não estaria infringindo qualquer direito fundamental à privacidade. Assim sendo, seu posicionamento foi no sentido de ser facultado o acesso aos documentos pretendidos.

Em temática diversa, qual seja a consulta sobre acesso a atas, vejam-se os posicionamentos da CADA.

Foi apresentada à CADA uma queixa formulada por uma deputada da Assembleia de Freguesia de Merufe. A queixosa relatou incongruências entre o que foi referido por ela em uma reunião da Assembleia e o que foi registado na ata subsequente. Em razão de não ter obtido resposta ao seu pedido de acesso às atas e gravações de várias sessões, buscou a CADA com o fim de ter acesso a esses documentos e gravações para verificar a veracidade dos registos.

Tal queixa gerou o processo de n.º 976/2022, que resultou no Parecer n.º 73/2023, o qual se pautou fundamentadamente na LADA. A CADA destacou que, de acordo com a lei, as atas e as gravações das reuniões são consideradas documentos administrativos e, como tal, devem ser acessíveis ao público, salvo em casos de informação reservada. A comissão citou diversos pareceres anteriores para afirmar que as gravações das sessões também são documentos administrativos: «as gravações [...] não deixam de ser o “registo vivo” do que se passou na reunião e, por isso documentos importantes na eventual correção de erros e melhor compreensão dos “fundamentos de decisões constantes nas atas”»⁴¹¹.

Não obstante ser documento administrativo, a CADA destacou que devem ser protegidas as informações pessoais sensíveis.

⁴¹⁰ PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 216/2012, DE 17 DE JULHO DE 2012, *opere citato*.

⁴¹¹ PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 73, DE 15 DE MARÇO DE 2023 – Processo n.º 976/2022 [Em linha]. Relator: Alexandre Sousa Pinheiro. **CADA**, Lisboa (2023-03-15). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/073.pdf>. [Consult. 10 Jul. 2024].

Por fim, a CADA determinou que as atas, em regra, são documentos de acesso livre, devendo ser divulgadas após expurgo de qualquer informação reservada. As gravações das reuniões, sendo documentos administrativos, também devem ser acessíveis, tendo os acessos facultados.

Esta consulta tem uma curiosidade, tendo em vista que um dos membros consulentes apresentou um voto vencido, com uma fundamentação jurídica divergente do Relator, mesmo que sua conclusão final tivesse sido a mesma.

Nesse voto vencido, a relatora entendeu que as gravações das sessões das reuniões das assembleias configurariam documentos nominativos, pois o conteúdo das intervenções dos membros eleitos poderia expor, entre outros dados pessoais, aspetos da vida privada dos declarantes ou de terceiros, além de revelar convicções políticas, filosóficas ou de outra natureza. Todavia, em atenção ao disposto no art.º 6º, 5, da Lada, o qual, conforme já vimos em capítulo anterior, faculta acesso de terceiros a documentos nominativos, apresentar sua fundamentação de interesse pessoal, legítimo e constitucionalmente relevante poderia dar direito a aceder àquele documento, motivo pelo qual entendia, neste caso, pelo acesso às gravações.

Coaduna-se com a decisão tomada pela CADA, tendo em vista que a Requerente, na condição de autora do discurso, estaria a pleitear documento referente a opiniões e convicções próprias. Outrossim, a suspeita de divergência entre o que foi anotado na ata e o que foi por ela proferido durante a reunião denota a preocupação com a transparência e a publicidade. Não se vê qualquer prejuízo no fornecimento pleiteado, tal qual entendeu a CADA, com o expurgo de qualquer discurso de outrem. Faça-se o registo de que se trata de figuras públicas, cujas opiniões e convicções, no exercício do mandato eletivo, devem ser divulgadas sempre que estiverem relacionadas com matérias de interesse público.

Em outra consulta, no Parecer n.º 409/2023, nos autos do Processo n.º 848/2023, buscou-se a autoridade de controlo em relação à queixa apresentada por A. relativa às atas das reuniões do Conselho de Representantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Essas atas apresentavam omissões e deficiências, especialmente no que concerne à anonimização dos intervenientes, o que levou A. a buscar uma avaliação e um parecer relativos à conformidade dessas práticas com a legislação vigente sobre acesso a documentos administrativos.

Ao analisar o caso ora posto, os principais fundamentos do parecer da CADA pautaram-se na LADA e no RGPD. A Comissão apontou que a lei geral assegura que todos têm direito de acesso aos documentos administrativos sem necessidade de justificar interesse,

mas também prevê restrições, especialmente no caso de documentos que contenham dados pessoais, conforme se está amplamente abordando neste estudo.

A CADA pontuou, com apoio em pareceres anteriores, que a anonimização das atas, ao ocultar a identidade dos membros participantes das reuniões, não estava em consonância com a natureza pública e funcional desses dados, que não abrangem a dimensão privada dos envolvidos: «são livremente acessíveis na parte que não contenham dados pessoais que não revistam natureza meramente funcional. Assim deverão ser facultadas ao requerente na sua globalidade se apenas contiverem dados pessoais de natureza funcional»⁴¹².

Nesta feita, em razão de os nomes dos membros de organismos públicos serem considerados dados de natureza meramente funcional, portanto devem ser de conhecimento público para garantir a transparência e a responsabilização na administração pública, a CADA concluiu que «as atas das reuniões de órgãos colegiais públicos não devem anonimizar os integrantes desses órgãos»⁴¹³.

Assim, oportuna a decisão da CADA, pois o Direito de Acesso à Informação prevaleceu. Não se pode perder de vista que o princípio da transparência é essencial para o escrutínio da atividade pública. Dessa forma, exige que tais informações sejam acessíveis e não ocultadas, tendo evidenciado a CADA sobre a importância da clareza e da responsabilidade na documentação das atividades dos organismos públicos.

Por outro lado, colaciona-se o parecer n.º 259/2024, emitido nos autos do processo n.º 423/2024, o qual negou o acesso à documentação solicitada pela Federação Regional das Associações de Pais e Encarregados de Educação à Escola Secundária Dr. Joaquim de Carvalho (FERLEI). Essa Federação questionou a escola sobre a convocação de atos eleitorais para pais e encarregados de educação sem a devida competência da Associação de Pais e solicitou várias atas e documentos administrativos referentes às assembleias de turma e conselhos de turma.

No seu parecer, a CADA destacou que documentos administrativos são, em regra, de acesso livre, mas documentos nominativos, que contêm dados pessoais, são de acesso restrito, salvo se houver autorização expressa ou interesse direto, legítimo e constitucionalmente protegido do requerente. A FERLEI, sendo um terceiro, «não invocou qualquer sustentação específica de preenchimento dos requisitos de acesso a “documentos nominativos”, que possa

⁴¹² PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 409, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2023 – Processo n.º 848/2023 [Em linha]. Relator: Francisco Lima. **CADA**, Lisboa (2023-11-22). Disponível em <https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/409.pdf>. [Consult. 10 Jul. 2024].

⁴¹³ *Ibidem*.

entrar em ponderação num quadro de proporcionalidade, nos termos do referido artigo 6.º, n.º 5, da LADA»⁴¹⁴ e que, portanto, justificasse o acesso aos documentos solicitados, que contêm informações pessoais de alunos, pais e encarregados de educação.

Por fim, em atenção ao Direito à Proteção dos Dados Pessoais, a Autoridade de Controlo entendeu que não houve incumprimento ao Direito de Acesso, já que não era possível o expurgo da informação reservada preservando a inteligibilidade/utilidade dos documentos.

Neste caso específico, considera-se igualmente correto o impedimento ao acesso à documentação solicitada, já que a FERLEI se olvidou em atender aos ditames legais para justificar seu pedido de acesso. Assim, não se consegue entender o motivo que ampara sua solicitação. Além disso, como se trata de informações que se referem aos conselhos de turma, aos estudantes, as quais podem incluir informações de menores, reforça-se ainda mais a necessidade de rigor na observância do fiel cumprimento dos requisitos da lei para concessão de acesso aos documentos nominativos.

Convém abordar o caso concreto de posicionamentos envolvendo documentos de concurso público. Primeiramente se fará alusão à decisão do Superior Tribunal Administrativo e posteriormente ao posicionamento da CADA.

Em 1996, o Supremo Tribunal Administrativo (doravante STA) julgou recurso que teve como arcabouço fático pedido de acesso a documentos nominativos, especificamente currículos *vitae*, relacionados a concurso público para admissão ao Curso de Estudos Superiores Especializados em Administração de Serviços de Enfermagem. A requerente solicitou a consulta desses documentos [currículo *vitae* dos demais candidatos] para poder impugnar a decisão proferida sobre a sua exclusão do concurso. A diretora da Escola Superior de Enfermagem Cidade do Porto, entretanto, recusou o pedido, alegando que os documentos continham dados pessoais, então não poderiam ser divulgados, citando a proteção da privacidade dos candidatos.

Dessa forma, a requerente ajuizou demanda junto ao Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, que proferiu sentença e ordenou a intimação para a consulta dos documentos. A diretora, irresignada com a decisão, recorreu ao STA.

O STA negou provimento ao recurso da Diretora e manteve a sentença do Tribunal Administrativo. Ao fundamentar sua decisão, aduziu que «no âmbito de um processo de

⁴¹⁴ PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 259/2024, DE 19 DE JUNHO DE 2024 – Processo n.º 423/2024 [Em linha]. Relator: Francisco Lima. **CADA**, Lisboa (2024-06-19). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/259.pdf>. [Consult. 10 Jul. 2024].

concurso público, de dados pessoais inseridos em documentos nominativos relativos a outros candidatos a tal concurso, atenta a natureza e finalidade do próprio processo [que se trata de uma seleção pública], não podem em regra, considerar-se não públicos, em termo de poderem ser subtraídos pela Administração ao conhecimento dos concorrentes que pretendam impugnar as decisões proferidas nesse processo, ou somente ajuizar da sua legalidade, com vista a poderem decidir sobre a requerida impugnação»⁴¹⁵.

Neste desiderato, a visão do STA foi no sentido de que, não obstante os currículos contenham dados pessoais, eles não integram a esfera privada protegida pela reserva de intimidade quando apresentados no contexto de um concurso público. Assim, a decisão visou garantir o direito à informação e à transparência dos procedimentos administrativos.

Esse acórdão teve destaque à época e foi anotado por João Caupers, que ressaltou a importância da harmonia entre o direito à informação administrativa e a proteção da intimidade da vida privada: «a solução acertada há-de passar pela procura do equilíbrio possível dos valores constitucionais que justificam o reconhecimento dos dois direitos e não pelo sacrifício integral de qualquer deles»⁴¹⁶.

Ele argumentou que, ao participar de um concurso público, os candidatos voluntariamente submetem informações que, para efeitos de avaliação, tornam-se públicas. Caupers reforçou que a transparência é crucial para permitir que os candidatos exerçam controlo sobre a legalidade e justiça do processo de seleção.⁴¹⁷

Prudentes não só a decisão do STA em manter a sentença, mas também o posicionamento de João Caupers, em casos que envolvam concurso público, o direito à informação deve prevalecer sobre a reserva de intimidade, desde que a divulgação dos dados seja restrita ao contexto específico do concurso, e não utilizada para outros fins. Ademais, se assim não tivesse sido decidido, haveria, inclusive, espaço para que a legalidade do próprio processo de seleção fosse questionada em sede judicial. Assim, os impactos seriam mais negativos, pois a judicialização não seria relativa a um pedido de acesso à documentação, mas sim à integridade do processo em si.

⁴¹⁵ PROCESSO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO N.º 041136 [Em linha]. **DGSI**, Lisboa (1996-10-29). Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8fd9288158e15e19802568fc00393de1?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1. [Consult. 10 Jul. 2024].

⁴¹⁶ CAUPERS, João – Acesso a documentos nominativos: direito à informação ou reserva da intimidade? **Cadernos de Justiça Administrativa**, Braga, n.º 1 (01-1997), p. 29-34.

⁴¹⁷ «eu, concorrente, somente posso apreciar a justiça relativa da posição atribuída a uma pessoa com o meu “*curriculum*” se puder comparar este com os “*curricula*” dos outros concorrentes».

Já no âmbito da Autoridade de Controlo, os factos que deram origem ao Parecer n.º 474/2023 (Processo n.º 578/2023) envolvem um pedido de acesso a documentos feito por um candidato que participou de concurso público realizado pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM). O candidato solicitou todas as atas do júri do procedimento concursal, pois desejava compreender melhor as decisões tomadas durante o processo de seleção. A ANACOM negou o pedido, alegando que os documentos continham dados pessoais de terceiros e que a seleção foi conduzida por uma empresa externa, não sendo possível fornecer essas informações diretamente ao requerente.

A CADA, com apoio na LADA, suscitou que documentos administrativos são, em regra, de acesso livre, mas documentos nominativos, que contêm dados pessoais, têm acesso restrito, salvo se houver autorização expressa ou interesse direto, legítimo e constitucionalmente protegido do requerente.

Neste caso, a ANACOM aduziu que o seu pessoal obedecia ao regime do Código do Trabalho, como argumento para não ceder os documentos. Todavia, a CADA afirmou que «há a sujeição dos trabalhadores ao regime do contrato individual de trabalho mas, também, que o recrutamento e aquele regime estão subordinados a regulação específica decorrente do interesse público, que condiciona toda a atividade desempenhada pela ANACOM»⁴¹⁸ e que, portanto, estaria sujeita aos regramentos da LADA e que não afastaria a natureza administrativa da documentação produzida durante a realização do processo de recrutamento, conforme dispunha o art.º 3.º, n.º 1, alínea “iv” da LADA.

Na fundamentação do parecer consta que «a possibilidade do conhecimento das atas apresenta-se como inerente à necessidade de transparência da atividade administrativa, não colidindo, ou, pelo menos, suplantando, em geral, alguma exigência de proteção quanto aos dados pessoais que relevaram para o recrutamento»⁴¹⁹.

Na conclusão, a CADA determinou que a ANACOM deveria facultar o acesso aos documentos administrativos, respeitando às restrições de expurgo de informações pessoais sensíveis. O parecer enfatizou que o Direito de Acesso aos Documentos Administrativos prevalece, especialmente quando o requerente foi um participante direto no concurso e precisava dessas informações para potencialmente contestar a decisão tomada.

Observa-se, neste caso, que a conclusão da CADA foi semelhante à anterior, no que diz respeito à necessidade de transparência e fiscalização do concurso público realizado, de

⁴¹⁸ PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 259/2024, DE 19 DE JUNHO DE 2024, *opere citato*.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

modo que não haveria o que se falar em proteção de dados pessoais, mas sim em direito de acesso à informação. Todavia, entende-se que a maior celeuma era relativa à natureza jurídica do regime a que a ANACOM se submetia. Logo, se há interesse público envolvido, escoreita é a posição pela acessão aos documentos.

Ultrapassadas as temáticas envolvendo os casos concretos da remuneração dos agentes públicos, das atas de reunião e do concurso público, apresenta-se entendimento do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN), o qual se debruçou sobre demanda em que uma docente do quadro do Agrupamento de Escolas pleiteou junto à Diretoria deste Agrupamento de Escolas que lhe fossem fornecidas informações acerca de nomes de docentes reposicionados; o tempo de serviço de cada docente; e o respetivo escalão. Seu interesse legítimo foi justificado no facto de que tais dados serviriam como subsídios para um eventual recurso judicial.

O pedido foi negado pela entidade administrativa sob a justificativa de que envolvia o tratamento de dados pessoais, considerados direitos fundamentais. O fornecimento desses dados só seria permitido se enquadrado nas hipóteses previstas no n.º 1 do artigo 6.º do RGPD. Além disso, para que fosse possível aceder a informações que contivessem dados pessoais de terceiros, no ditar da LADA, seria necessário demonstrar um legítimo interesse, seguido de uma ponderação fulcrada no Princípio da Proporcionalidade.

O Tribunal manteve a sentença de base, determinando que as informações fossem fornecidas à requerente, com fundamento de que os documentos pleiteados não são considerados documentos nominativos, já que «não contém qualquer apreciação ou juízo de valor, ou seja, não contém quaisquer informações depreciativas ou negativas relativas às pessoas a que dizem respeito»; e «não versam sobre a intimidade da vida privada dos cidadãos a que respeitam».⁴²⁰

No entanto, mesmo que as informações pretendidas fizessem alusão a documentos nominativos, o TCAN entendeu que, apesar da ausência de consentimento dos titulares que constavam na lista dos docentes, a requerente demonstrou interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido. Esse interesse respaldou-se no facto de que tais informações são essenciais para fundamentar sua análise e ponderação relativas ao reposicionamento a que foi submetida, bem como dos demais docentes. Isso permitiria avaliar se os princípios da

⁴²⁰ PROCESSO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE 00175/19.5BEAVR [Em linha]. **DGSI**, Lisboa (2019-06-12). Órgão Julgador: 1.ª Secção – Contencioso Administrativo. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/b1a59dae3adf95f68025841d003b4369>. [Consult. 08 Jul. 2023].

igualdade e da proporcionalidade foram respeitados, possibilitando, assim, decidir se recorrerá ao judiciário para proteger seus direitos.

Dessa forma, o TCAN entendeu que «ponderados os interesses em presença, aferidos à luz do princípio da proporcionalidade, se conclui pela relevância do interesse invocado pela Requerente»⁴²¹.

O julgado reforça, inclusive, o posicionamento do que vêm a ser documentos nominativos e que informações referentes aos agentes públicos quando do exercício de sua função pública fogem do abrigo de tal conceito, de modo que devem preponderar a transparência e a publicidade da atividade administrativa:

Secundamos assim o entendimento que se tem vindo a acentuar na jurisprudência no sentido de ser entendido que documentos nominativos são os que dizem respeito à intimidade dos cidadãos, desde logo, e à sua vida privada em geral, onde se incluem os dados relativos aos seus sentimentos, opções de vida, às suas convicções, aos seus comportamentos íntimos e sexuais, e ainda em geral a características físicas, de saúde e psicológicas, dados genéticos, convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias, sindicais, e em geral os que contêm opiniões ou avaliações sobre a pessoa, e ainda outros documentos cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, se traduzir numa invasão da reserva da vida privada. Note-se, aliás, que no exercício de funções públicas a regra é a da publicação dos actos de nomeação e colocação, no caso, dos professores integrados no sistema dependente do Ministério da Educação.⁴²²

Esta decisão reflete, inclusive, uma coerência nos julgados apresentados e a demonstração de que a ponderação que vem sendo feita ao longo dos anos é correta, já que não se observa muitas decisões contrárias, quando apresentadas às autoridades de controlo e ao poder judiciário.

De outra banda, em 2016, o Supremo Tribunal de Justiça julgou ação de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões em que o solicitando buscou aceder informações junto à Associação dos Magistrados de registos biográficos, dos registos de faltas, das avaliações de desempenho dos últimos sete anos e do registo disciplinar de juiz de processo em que ele foi parte.

O STJ, ao negar provimento ao recurso, entendeu que o requerente não preenchia nenhum dos requisitos previstos na LADA para ter acesso a documentos nominativos, sendo que primeiramente reconheceu que os registos biográficos dos juízes integravam tal conceito: «compõe-se não só pelos dados pessoais que lhe são inerentes (com os elementos documentais respeitantes ao respetivo certificado de registo criminal, boletim individual de saúde, assento de nascimento, certificado clínico, atestado de robustez, etc.), como pelos

⁴²¹ PROCESSO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE 00175/19.5BEAVR, *opere citato*.

⁴²² *Ibidem*.

dados referentes ao respetivo percurso profissional (ficha biográfica e termos de posse), pelos dados de registo classificativo (relatórios inspectivos), pelos dados de eventual registo disciplinar, pelos dados de registo académico, pelos dados de registo curricular no período formativo no CEJ, pelos dados referentes a eventuais acidentes de trabalho ou doenças profissionais do magistrado judicial, pelos dados referentes aos respetivos direitos sociais, pela sua situação militar, etc.»⁴²³

Desse modo, não seria possível atender seu pedido, pois a requerente não detinha consentimento do titular dos dados, e, igualmente, não foi capaz de demonstrar o legítimo interesse para subsidiar suas alegações, já que era nitidamente desproporcional o interesse manifestado pelo requerente e o âmbito da obtenção de elementos documentais a que visava aceder.

O julgado apresenta interessantes reflexões acerca do acesso aos dados pessoais e a transparência administrativa, a saber: «a transparência administrativa não impõe nem fundamenta, por si só, a abertura de todos os arquivos e documentos administrativos à consulta ou mera curiosidade de terceiros, antes pressupõe que os mesmos não incidam sobre matérias reservadas, legal e constitucionalmente previstas, mormente secretas ou confidenciais relativas à intimidade das pessoas e que, se forem nominativos, o seu acesso seja limitado à pessoa a que digam respeito ou a terceiros que demonstrem ter “interesse directo, pessoal e legítimo” suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade»⁴²⁴.

Por mais que se concorde com o posicionamento do STJ referente à transparência administrativa, acredita-se que, no caso em baila, o pedido do requerente fundou-se mais em uma irresignação por o seu caso originário não ter sido julgado conforme os seus interesses e teria desencadeado a sua vontade de questionar a capacidade profissional do magistrado que estava presidindo o seu processo. Assim, a decisão foi perfeitamente ponderada e o acesso negado.

O Supremo Tribunal Administrativo, em 30 de março de 2023, negou, por unanimidade, provimento ao recurso do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., mantendo

⁴²³ PROCESSO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA N.º 11/16.4YFLSB.S1 [Em linha]. **STJ**, Lisboa (2016-05-25). Disponível em: <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2016:11.16.4YFLSB.S1.97/>. [Consult. 08 Jul. 2023].

⁴²⁴ *Ibidem*.

as decisões de instâncias inferiores, que o condenaram a prestar as informações solicitadas pelo(a) Requerente/Recorrida A.A.⁴²⁵

O(A) Requerente buscava informações referente à existência de mandatário nos autos de um determinado processo e, em caso positivo, o nome e o número da cédula profissional do mandatário.

Para negar o pleito, o Recorrente justificou a impossibilidade, tendo em vista que processos de aquisição de nacionalidade seriam de natureza reservada/secreta e que as informações pretendidas albergavam documentos nominativos, remontando o conceito de dados pessoais ao RGPD. Outrossim, como o(a) pleiteante das informações era advogado(a) e estava destituído de procuração, não era detentor de um interesse «direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido». Assim estaria ocorrendo violação aos artigos 85.º do CPA, art.º 6.º, n.º 5, da LADA e art.ºs 79.⁴²⁶ e 112.º, n.º 2⁴²⁷, do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA).

Para amparar as razões do(a) Recorrido(a), alegou que era titular do direito à informação procedimental, em virtude de possuir interesse legítimo – fundamentado no exercício profissional, mesmo sem necessitar apresentar procuração forense outorgada pela parte no procedimento ou qualquer outro interessado –, concordantemente com o exigido no art.º 85.º do CPA. Acrescentou que não se tratava de dados pessoais e que, mesmo que o fossem, eram dados divulgados no sítio eletrónico da Ordem dos Advogados Portugueses por meio de ferramenta de busca pública e que, portanto, o interesse na busca de eventual dado pessoal não poderia se sobrepor ao direito de obter as informações procedimentais solicitadas.

O STA, ao negar provimento ao recurso, entendeu que não se aplicavam as restrições de acesso previstas no art.º 6.º, n.º 5, da LADA, pois não havia solicitação de acesso a

⁴²⁵ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SA1202303300992/22 [Em linha]. **DGSI**, Lisboa (2023-03-30). Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9824f51b8c593c4280258987006fb86b?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,proporcionalidade,direito,informacao,privacidade#_Section1. [Consult. 07 Jul. 2023].

⁴²⁶ «Art. 79.º - [...] 1 - No exercício da sua profissão, o advogado tem o direito de solicitar em qualquer tribunal ou repartição pública o exame de processos, livros ou documentos que não tenham caráter reservado ou secreto, bem como de requerer, oralmente ou por escrito, que lhe sejam fornecidas fotocópias ou passadas certidões, sem necessidade de exhibir procuração» (LEI N.º 145, DE 9 DE SETEMBRO DE 2015 – “Estatuto da Ordem dos Advogados”. Contém a alteração decorrente da Lei n.º 23/2020, de 6 de julho, e da Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro e pela Lei n.º 6 /2024 de 19 de janeiro. **Diário da República** [Em linha], Lisboa, (2015-09-09). Disponível em: <https://portal.oa.pt/ordem/regras-profissionais/estatuto-da-ordem-dos-advogados/>. [Consult. 05 Jul. 2023].

⁴²⁷ «Art. 112.º – [...] 2 - O advogado a quem se pretende cometer assunto anteriormente confiado a outro advogado não deve iniciar a sua atuação sem antes diligenciar no sentido de a este serem pagos os honorários e demais quantias que a este sejam devidas, devendo expor ao colega, oralmente ou por escrito, as razões da aceitação do mandato e dar-lhe conta dos esforços que tenha desenvolvido para aquele efeito» (*ibidem*).

documentos nominativos, nem a documentos ou informações referentes ao pleiteante do procedimento de nacionalidade.

O tribunal apontou como ponto controvertido da demanda «saber se uma entidade administrativa pode recusar a prestação de informações relativas à existência de um mandato num procedimento e a identidade do respectivo mandatário a um advogado que alegue ter interesse nessa informação para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 112.º do EOA»⁴²⁸.

Para o STA, o caso posto não se insere nas hipóteses de regime do n.º 5 do artigo 6.º da LADA por dois motivos: i) não é um terceiro que busca aceder à informação, mas sim de um advogado que atua ao abrigo do EOA; ii) e não se trata um pedido de acesso a documentos nominativos.

Outrossim, o STA entendeu que não se trata de informações abrangidas pelo RGPD, pois as informações buscadas não poderiam ser consideradas dados pessoais, já que «constituem elementos de informação da respectiva actividade profissional e o site da OA difunde até (por razões de transparência e integridade profissional)».

Pelo visto, o caso referente ao Processo 0992/22.9BELSB não configuraria rota de colisão entre os direitos fundamentais visto no presente estudo, já que «o acesso a esta informação, tal como foi solicitado, não suscita, aparentemente, quaisquer problemas, pois não se requer qualquer informação relativa ao patrocinado e a informação que é requerida sobre o patrocínio não é de molde a afectar a respectiva integridade, subjectividade ou privacidade, pelo que não é objectivamente apta a violar os bens jurídicos cuja protecção é assegurada pelo regime jurídico da protecção de dados pessoais, nem o acto que recusou prestar aquela informação apresenta qualquer fundamento neste sentido»⁴²⁹.

Apresentadas tais decisões e pareceres, insta ressaltar que a temática concernente ao conflito entre os direitos fundamentais objetos do presente estudo revela-se sobremaneira recorrente nas cortes judiciais e administrativas, assim como objeto de consulta perante as autoridades de controlo, suscitando uma plêiade de julgados que reiteradamente se debruçam sobre a matéria.

Para a presente pesquisa, foi realizada uma seleção aleatória, que jamais buscou esgotar o tema, de decisões representativas, com o objetivo de identificar se existiria um padrão decisório que permeasse as instâncias deliberativas no tocante aos impactos dos

⁴²⁸ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SA1202303300992/22, *opere citato*.

⁴²⁹ *Ibidem*.

tratamentos de dados pessoais na atuação da Administração Pública com contornos talhados por regras específicas em matéria de acesso à informação.

Pois bem, desses casos ora vistos, é possível constatar que existe uma verdadeira harmonia entre o Direito de Acesso à Informação Administrativa e a proteção da privacidade dos indivíduos.

A CADA, em seus pareceres relativos à publicização da remuneração dos agentes públicos, enfatiza o direito de acesso a documentos administrativos de forma livre e generalizada, conforme estipulado na LADA. No entanto, a CADA também reconhece a importância de proteger dados pessoais sensíveis, como informações de saúde e detalhes de vida privada, ressaltando que esses dados não devem ser divulgados sem uma justificativa legítima.

Em relação ao acesso às atas e gravações de reuniões, a CADA reafirma seu compromisso com a transparência administrativa, mas sublinha a necessidade de proteger informações pessoais sensíveis, as quais devem ser expurgadas se o acesso for concedido.

O STA, por sua vez, adota, igualmente, uma abordagem que equilibra a transparência administrativa com a proteção dos dados pessoais e da privacidade do indivíduo. No entanto, demonstra uma tendência de favorecer o direito à informação administrativa quando se trata de processos públicos, desde que a divulgação dos dados não envolva informações pessoais sensíveis.

Por outro lado, o STJ apresenta uma postura mais restritiva em relação ao acesso a documentos nominativos que contêm informações pessoais sensíveis, de modo que a transparência administrativa não justifica a abertura indiscriminada de arquivos e documentos que contenham informações reservadas ou confidenciais. O STJ enfatizou que o interesse manifestado pelo requerente deve ser proporcional ao âmbito dos dados solicitados, protegendo, assim, a privacidade dos indivíduos.

Em suma, tanto a CADA quanto o STA e o STJ demonstram um compromisso com a transparência administrativa, porém com diferentes graus de restrição conforme o contexto. A CADA e o STA tendem a favorecer o acesso à informação em processos públicos, garantindo que a transparência e a justiça prevaleçam. Já o STJ adota uma postura mais cautelosa, priorizando a proteção da privacidade dos indivíduos e exigindo uma justificativa clara e proporcional para o acesso a dados pessoais sensíveis.

Esses padrões de julgamento refletem a complexidade que é equilibrar o Direito de Acesso à Informação com o Direito à Proteção dos Dados Pessoais. O tratamento dos dados pessoais afeta diretamente a atuação da Administração Pública, principalmente quando, em

prol da transparência, precisa fornecer documentos administrativos. A celeuma sempre girará em torno de se definir se naquele caso concreto se tem um documento nominativo e/ou se existe um interesse pessoal, legítimo e constitucionalmente justificado para que se possa aplicar as técnicas de ponderação, variando conforme os interesses e as especificidades de cada caso.

3.3 A postura adotada pelos Tribunais Brasileiros e pelas Autoridades Administrativas

Consoante destacado alhures, viu-se a postura das Cortes Portuguesas e das Autoridades de Controlo relativos à temática ora estudada. Passa-se, neste momento, a vislumbrar o caso brasileiro.

Nos Tribunais Brasileiros, destaca-se o caso concreto da publicização da remuneração dos agentes públicos, o qual é de grande valia para o estudo entre a harmonia da LAI com a LGPD.

Não obstante o caso tenha sido julgado antes da entrada em vigor da LAI e da LGPD, trata-se de julgamento emblemático na jurisprudência brasileira e serve como pano de fundo para a reflexão, já que trata de aspetos da vida privada do agente público cujo vencimento foi/seria publicizado.

A celeuma se deu em razão de a Administração Pública ter regulamentado a LAI por meio do Decreto n.º 7.724/2012, em especial os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observado grau e prazo de sigilo.

O Decreto definiu, em seu art.º 3º, V, informação pessoal como sendo «informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem»⁴³⁰.

O art.º 8.º da LAI propugna que «é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas».

⁴³⁰ DECRETO N.º 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012 – Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2012-05-16), p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. [Consult. 06 Jul. 2023].

O Decreto, por sua vez, no art.º 7.º, § 3.º, VI, trata da transparência ativa e aponta que deverão ser divulgadas as informações relativas à remuneração e ao subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público.⁴³¹

Não restam dúvidas de que entram em rota de colisão os direitos de acesso à informação, o qual se respalda na transparência administrativa, e o direito à privacidade.

O *leading case* ora posto iniciou com a determinação, pelo Município de São Paulo, com base na Lei Municipal n.º 14.720/08 e no Decreto Regulamentador n.º 50.070/2008, da divulgação, no sítio eletrônico da prefeitura, de lista nominal que continha todos os servidores públicos municipais, com qualificação pelo nome completo, cargos efetivos, cargos em comissão, remuneração bruta do mês, demais elementos de remuneração, remuneração total bruta do mês e seus destacados elementos, unidades de lotação, endereço completo e jornada de trabalho.⁴³²

Em razão disto, o Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo (SINESP) e a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo impetraram Mandados de Segurança contra o Município de São Paulo sob a alegação de ilegalidade do ato impugnado, ante a falta de previsão na legislação supra-apontada; vício de iniciativa da lei, pois decorrente de projeto parlamentar; ausência de competência legislativa municipal para tratar do tema (art.º 30, I, CF/88); violação ao *caput* e aos incisos X e XXXIII do art.º 5.º; ao *caput* do artigo 6.º e ao §3º, inciso II do artigo 37, todos da Constituição Federal (intimidade e segurança dos servidores); distorção e irrerealidade dos valores divulgados, porquanto refletem, apenas, a remuneração mensal bruta, sem mencionar a carga tributária incidente, incluindo, ademais, verbas alheias a tal remuneração; e afronta ao princípio da isonomia, pois a mencionada lista não abarcou todos os servidores municipais.

Ao conceder as liminares pleiteadas, o Tribunal de Justiça de São Paulo acolheu as razões dos Impetrantes e ainda fundamentou sua decisão na violação da privacidade dos

⁴³¹ Tal dispositivo legal já sofreu duas alterações em sua redação, sendo a mais recente ocorrida em 2023 e que está em vigor: «VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos» (*ibidem*).

⁴³² SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 3902 [Em linha]. **DJe** (2011-03-10). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2688865>. [Consult. 06 Jul. 2023].

servidores municipais, já que seriam divulgados dados que fragilizam a segurança pessoal e patrimonial dos agentes, tais como nome, local de trabalho e remuneração.

O Município de São Paulo protocolou pedido de Suspensão da Segurança perante o Supremo Tribunal Federal com a justificativa de que a decisão liminar proferida ao salvaguardar o direito à privacidade dos servidores públicos violava o direito à publicidade esculpido no *caput* do art.º 37.º, CF, o direito de acesso à informação (art.º 5.º, XIV e XXXIII, CF), direito de acesso a registos administrativos e a informações relativos a atos de governo (art.º 37.º, § 3º, II, CF) e publicação anual dos valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos pelos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo (art.º 39.º, § 6.º, CF).

A liminar, para suspender as liminares, foi deferida pelo Ministro Gilmar Mendes, Presidente do STF à época, sob o viés da discussão da constitucionalidade da divulgação de dados de domínio público-estatal, visto que não o fazer gera grave lesão à ordem pública, já que obsta a publicidade dos gastos do Poder Público relacionadas à remuneração mensal dos servidores públicos, com violação a regular ordem administrativa e com efeitos negativos para o exercício consistente do controlo oficial e social dos gastos públicos.

Essa decisão foi objeto de recursos, Agravos Regimentais, interpostos pelo Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo e pela Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo, os quais propugnaram fortemente, em síntese, a violação à privacidade e à segurança pessoal dos servidores, já que dados pessoais seus eram divulgados ampla e abertamente na *internet*.

Quando do julgamento dos Agravos Regimentais, o Relator, Ministro Carlos Ayres Britto, reconheceu de pronto que se tratava de «situação demandante de conciliação de princípios constitucionais em aparente estado de colisão»⁴³³, quais sejam: de um lado, o Princípio da Publicidade Administrativa, ante a necessidade de a *res* pública ser dotada de transparência; e, de outro lado, o Direito à Privacidade dos servidores públicos municipais, que teriam seus dados pessoais relacionados a questões remuneratórias e financeiras divulgados na *internet*.

O termo «aparente» cunhado pelo Relator cinge-se ao facto de que, não obstante se trate de uma colisão aparente entre os direitos fundamentais postos, não ocorre

⁴³³ SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 3902, *opere citato*.

conflituosidade entre eles, mas sim a necessidade de uma gestão mais adequada para delimitar os espaços de cobertura de cada um.⁴³⁴

O Relator do caso proferiu seu *decisum* explorando o direito fundamental de acesso à informação esculpido no inciso XXXIII do art.º 5.º, CF: «XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado»⁴³⁵.

Assim sendo, já logo de encontro o STF entendeu que remuneração bruta, cargos e funções titularizadas por servidores públicos municipais e os organismos de sua formal lotação são informações revestidas de interesse coletivo ou geral, o que enseja a sua exposição oficial, a atender a primeira parte do dispositivo constitucional em liça.

No que tange à segunda parte do artigo, neste caso específico, o STF entendeu que a intimidade, a vida privada e a segurança pessoal e familiar dos servidores municipais não se enquadrariam nas hipóteses de sigilo capazes de amparar a proteção da segurança da sociedade e do Estado. Assim, o direito fundamental de acesso à informação prevalece sobre o direito à privacidade, não sendo suficientes as alegações de intimidade para restringir o acesso público.

Não obstante se tratar de dados pessoais, o STF entendeu que os dados expostos faziam alusão a dados de servidores públicos enquanto agentes públicos nessa qualidade e que, por não haver a divulgação de outros dados pessoais complementares – tais como endereço, número de Cadastro de Pessoa Física, ou Registro Geral de Identificação –, não se poderia aludir a qualquer risco ou segurança pessoal, nem familiar. Para o Ministro Ayres Britto é «esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo»⁴³⁶.

Os demais Ministros votantes acompanharam o relator enaltecendo a publicidade de tais informações públicas em detrimento da privacidade de tais servidores, com fundamentação carente de qualquer argumento de valor jurídico e, assim, por unanimidade, o

⁴³⁴ SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**, *opere citato*, p. 38-39.

⁴³⁵ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1988, *opere citato*.

⁴³⁶ SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 3902, *opere citato*.

Supremo Tribunal Federal decidiu pela suspensão da segurança, reconhecendo a publicização da remuneração dos servidores públicos. O resultado do julgamento foi assim ementado:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicaneamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.⁴³⁷

Todavia, o que se pode depreender da leitura da fundamentação do julgamento é que nitidamente inexistiu aplicação de quaisquer das técnicas para resolução de conflito entre direitos fundamentais, vistas no início deste capítulo, o que pode representar, inclusive, um grave problema de fundamentação.⁴³⁸

Não obstante tenha reconhecido como questão constitucional a ser debatida, já de início quando afirmou se tratar de uma aparente colisão de direitos, a decisão a ser tomada já havia excluído de maneira intrínseca o outro direito, o que levou à carência argumentativa,

⁴³⁷ SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 3902, *opere citato*.

⁴³⁸ CANHADAS, Fernando Augusto Martins – A lei de acesso à informação e a lei geral de proteção de dados: a transparência proibida, *opere citato*, p. 438.

sem qualquer sopesamento entre os direitos fundamentais aventados. Tomou-se como verdade a supremacia do interesse público da transparência em detrimento do interesse privado, a privacidade dos servidores municipais.

Ainda, em que pese acertada a decisão e carente de argumentação, o resultado do julgamento denota a melhor ponderação e solução mais proporcional entre os princípios para o caso concreto, refletindo medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.

Conforme suscitado no início deste tópico, quando do proferimento do julgamento, nem a LAI, nem a LGPD estavam em vigor. Todavia, se a LGPD já estivesse vigorando, com certeza a fundamentação seria diferente e o resultado prático da decisão, também, já que, com relação a como devem ser apresentados e tratados os referidos dados pessoais, já consta maior direcionamento legal, além de peso a esse direito fundamental.

Sob a égide da LAI e da LGPD, situação polêmica diz respeito ao sigilo de 100 anos previsto na LAI e ao fornecimento de dados pessoais de agentes públicos. A Câmara dos Deputados, inclusive, em matéria datada de 18 de novembro de 2011, propugnou que a LGPD passou a ter interpretação equivocada para impedir o acesso à informação e citou como exemplo as seguintes situações: não fornecimento dos dados dos crachás de acesso dos filhos do ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro, e do cartão de vacinação do ex-Presidente, com base que se tratava de dados pessoais.⁴³⁹

Em 08 de maio de 2023, a Secretária Nacional de Acesso à Informação da Controladoria Geral da União⁴⁴⁰, ao analisar o recurso referente ao fornecimento de dados do cartão de vacinação do ex-Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, decidiu que deveriam ser fornecidas as informações relativas aos registros de vacinação de Jair Messias Bolsonaro para qualquer imunizante contra a Covid-19, caso conste no banco de dados do organismo. A decisão também determinou a divulgação da data, local, laboratório fabricante e nome do imunizante eventualmente aplicado.⁴⁴¹ Todavia, o fornecimento das informações estava

⁴³⁹ HAJE, Lara – Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas. **Câmara dos Deputados** [Em linha]. Brasília-DF, 18-11-2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/>. [Consult. 07 Jul. 2023].

⁴⁴⁰ Esclareça-se que, na redação do art.º 16.º LIA, o requerente que pleiteia informações junto aos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal pode recorrer, no prazo de 10 dias, à Controladoria Geral da União, que terá o prazo de 5 dias para deliberar sobre o pleito recursal.

⁴⁴¹ PARECER N.º 397/2023/CGRAI/DRAI/SNAI/CGU, DE 08 DE MAIO DE 2023. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação [Em linha]. Secretária: Ana Túlia de Macedo. CGU, Brasília-DF (2023-03-07). Disponível em: https://buscaprecedentes.cgu.gov.br/?idAnexo=101276&idAws=AnexosRecurso%2F173059%2Fd9076089-8e35-4c8e-a9f8-1b680bcad905&fileName=SEI_25072.0080862023-09_Parecer_Recurso_de_3%C2%AA_Instanceia_397.pdf&handler=DownloadFile. [Consult. 08 Jul. 2023].

condicionado à conclusão de Investigação Preliminar Sumária com o fim de apurar suposta inserção de dados falsos no sistema do Ministério da Saúde.

A celeuma girou em torno de pleito formulado por cidadão junto ao Ministério da Saúde para que fosse fornecido acesso ao cartão de vacinas do ex-Presidente da República, ressaltando ter havido declaração pública que não se opõe à divulgação do documento. Ao negar a solicitação, o Ministério da Saúde afirmou que se tratava de dados sensíveis, por fazerem alusão a informações relativas à saúde de pessoa natural (registros de vacinação do ex-presidente) e que, por tal motivo, não podem ser tratados sem o consentimento do seu titular.

De outra banda, em parecer emitido pela CGU, relativizou-se o direito à privacidade quando a informação se referir a agentes públicos, no exercício de funções públicas – em posicionamento semelhante ao adotado pelo STF quando do julgamento da remuneração dos agentes públicos –, que, nessa condição, não gozam do mesmo nível de proteção garantida aos administrados em geral, já que prepondera o princípio da publicidade nas atividades que influenciam as ações de natureza governamental.

Neste caso, em especial, existe um vídeo realizado por meio de *live*, no qual o titular dos dados sensíveis consente com a divulgação do seu cartão de vacina, o que, em tese, atenderia ao disposto no art.º 31.º da LAI. Outrossim, foi exposto que se tratava de informação de interesse público, à medida que se deu em contexto de pandemia, no qual se buscava incentivar as pessoas para que tomassem as medidas profiláticas incentivadas pela Organização Mundial de Saúde.

Assim, em razão dos argumentos expostos, foi determinado que as informações deveriam ser fornecidas.

Importa referir que, em fevereiro de 2023, a CGU emitiu um Parecer orientativo relativo ao Acesso à Informação, em atendimento ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023, de modo que fossem tomadas as providências devidas para revisão de atos que impuseram sigilo indevido a documentos de acesso público em contrapartida à proteção dos dados pessoais.

De acordo com o parecer da CGU, a «existência de informações pessoais em documentos públicos, no entanto, não deve ser interpretada como fator impeditivo para a sua divulgação, no contexto do atendimento a pedidos de acesso à informação, já que nem toda

informação pessoal contida em documentos públicos possui o mesmo nível de restrição de acesso»⁴⁴².

A CGU, portanto, após análise de inúmeros casos em que ponderou o acesso à informação administrativa com a proteção de dados pessoais, levou em consideração o facto de que o «objeto da proteção conferida à informação pessoal, nos termos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, portanto, não são os dados de identificação por si só, mas o que tais dados pessoais poderiam revelar acerca da personalidade, concepções pessoais, opções de coexistência do seu titular, entre outras características que poderiam expô-lo a julgamento, discriminação, ou influenciar a forma como gostaria de ser visto por outros»⁴⁴³.

A CGU entende que a LAI e a LGPD são compatíveis entre si, principalmente após analisar inúmeros recursos envolvendo a matéria⁴⁴⁴, à medida que proporcionam a harmonização de direitos fundamentais, de modo que já sedimentou entendimento no sentido de que «documentos, registros ou bases de dados custodiados por órgãos e entidades do Poder Executivo federal que contenham dados pessoais poderão ser acedidas por terceiras pessoas quando se referirem a informações necessárias para o controlo da governança de órgãos e entidades públicas, à garantia da legitimidade do processo legislativo e à promoção de interesse público preponderante».

Foram elencadas hipóteses em que os dados pessoais foram considerados necessários para manutenção da governança de organismos e entidades públicas: i) atividades governamentais exercidas por ocupante de posto, cargo, função, graduação e emprego público, incluindo programas, projetos, serviços, políticas, ações, decisões e processos administrativos; ii) atividades públicas exercidas por pessoas naturais ativamente envolvidas em programas, projetos, serviços, políticas, ações, decisões e processos administrativos; iii)

⁴⁴² PARECER SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ATENDER AO DESPACHO PRESIDENCIAL DE 1º DE JANEIRO DE 2023 DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO [Em linha]. CGU, Brasília-DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/noticias/cgu-concluiu-o-parecer-sobre-acesso-a-informacao-para-atender-ao-despacho-presidencial-de-1o-de-janeiro-de-2023/copy_of_PARECERFINALSOBREACESSOINFORMAO_CGU_FEV2023.pdf. [Consult. 08 Jul. 2023].

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ Para fins de curiosidade, seguem casos mais relevantes que foram apontados no relatório da CGU: 23480.020702/2019-78, 60143.002645/2021-17, 60143.002709/2021-80, 0143.002750/2021-56, 60143.002216/2021-40, 60143.002675/2021-23, 08910.000018/2019-79, 08198.026616/2021-95, 60143.004655.2022/78, 09002.001842/2021-76, 09200.000859/2018-74, 09200.000104/2019-51, 09200.000405/2019-84, 9200.000138/2020-89, 09200.000468/2020-74, 09002.001131/2021-00, 09200.000502/2020-19, 60502.000399/2020-51, 00077.000066/2020-68, 00137.000142/2021-64, 0077.000316/2019-26, 54800.000507/2018-12, 50650.000652/2019-86, 00137.022808/2020-54, 0137.004027/2021-69, 00137.003633/2021-67, 00137.008313/2021-01, 00137.003711/2021-23, 00137.003719/2021-90 e 00137.021964/2020-06.

informações relacionadas às atividades de pessoas naturais que representam os interesses de grupos privados junto a organismos e entidades públicas; iv) transferência de recursos públicos, de forma direta ou indireta, a pessoas naturais ou a ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, limitando-se o acesso aos dados biográficos e cadastrais necessários para o efetivo controlo social da despesa pública ou da ação governamental; v) informações relacionadas a concursos públicos, contratações ou processos seletivos que tenham como finalidade o provimento de cargos e funções públicas, bem como o ingresso em instituições federais de ensino superior; vi) recuperação de factos históricos de maior relevância.⁴⁴⁵

Em âmbito estadual, não obstante poucos tribunais tenham confrontado conflitos envolvendo a colisão entre os direitos postos, indica-se o Agravo de Instrumento n.º 2279970-36.2020.8.26.0000, julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja controvérsia fática envolvia a obtenção de vista de 47 procedimentos administrativos em andamento no DETRAN-SP, os quais envolviam a investigação de possíveis fraudes na concessão de carteiras de habilitação. Esses procedimentos resultaram no bloqueio das habilitações de diversos condutores, gerando a necessidade de uma análise jurídica sobre a transparência do processo administrativo *versus* a proteção dos dados envolvidos.

A principal argumentação da Requerente, que era advogada em causa própria, pautava-se no direito de vista garantido aos advogados, bem como no princípio da transparência, essenciais para a defesa dos direitos dos seus clientes. Contudo, o DETRAN-SP contestou a medida, destacando a necessidade de proteção dos dados pessoais dos condutores, servidores da autarquia e examinadores referidos nos processos, em conformidade com a LGPD.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi no sentido de dar provimento ao agravo interposto pelo DETRAN-SP, reformando a decisão de primeira instância que havia concedido liminar favorável à advogada impetrante. O Tribunal destacou que, «não obstante o dever de transparência e o direito de vista garantido ao advogado, o tratamento das informações pessoais deve também respeitar a intimidade, vida privada, honra

⁴⁴⁵ PARECER SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ATENDER AO DESPACHO PRESIDENCIAL DE 1º DE JANEIRO DE 2023 DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, *opere citato*.

e imagem das pessoas, bem como as liberdades e garantias individuais, como preceitua o art. 31 da Lei de Acesso à Informação»⁴⁴⁶.

Como foi possível constatar ao longo deste subcapítulo, no contexto brasileiro foram apresentados dois casos de grande relevância no cenário jurídico sobre o tema em discussão. A matéria ora posta é de tamanha importância, que até mesmo um dos *Leading cases* brasileiros, conforme visto, tratou da matéria antes mesmo da entrada em vigor da LAI e da LGPD, qual seja, o caso da publicização da remuneração dos agentes públicos.

É de grande valia a apresentação do trabalho que a CGU vem desenvolvendo no país, com a busca pela compatibilização entre esses dois instrumentos legais. A CGU sustenta que a existência de informações pessoais em documentos públicos não deve impedir sua divulgação, desde que o interesse público prepondere. A CGU defende que a transparência administrativa é essencial para garantir o controle social e a responsabilidade na administração pública.

Os casos brasileiros aqui apresentados permitem inferir que há uma busca em equilibrar a transparência administrativa e a proteção dos dados pessoais. O STF, salvo melhor juízo, tende a favorecer a transparência quando se trata de informações de interesse coletivo, como a remuneração de servidores públicos, enquanto a CGU propõe uma abordagem compatível entre a LAI e a LGPD, permitindo a divulgação de dados pessoais quando o interesse público justifica. Nos tribunais estaduais, há uma preocupação em proteger dados pessoais, especialmente em casos que envolvem informações sensíveis.

Em resumo, os julgamentos e pareceres demonstram uma tendência clara de priorizar a transparência administrativa, desde que não comprometam severamente a privacidade individual ou a segurança pessoal. Essa harmonia é essencial para assegurar que os cidadãos possam exercer controle sobre a administração pública, promovendo uma gestão transparente e responsável dos recursos e ações governamentais.

⁴⁴⁶ VOTO N.º 20.377. In AGRADO DE INSTRUMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO N.º 2279970-36.2020.8.26.0000 [Em linha]. TJ, São Paulo (2021-03-22). Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=14475258>. [Consult. 13 jul. 2024].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central que esta dissertação se propôs a enfrentar foi conhecer a desafiadora colisão entre dois direitos fundamentais, quais sejam, o Direito de Acesso à Informação Administrativa e o Direito à Proteção dos Dados Pessoais.

Desta forma, buscou-se averiguar se a ênfase na proteção dos dados pessoais estaria interferindo na atuação da Administração Pública que, por definição constitucional, deve ser transparente e aberta.

Conforme demonstrado ao longo dos capítulos anteriores, pode-se concluir que, não obstante seja real – e frequente – o aparente conflito entre esses dois direitos fundamentais, é possível confirmar a hipótese anteriormente levantada da coexistência entre tais Direitos, com a preponderância de um sobre o outro a depender do caso em concreto, de modo que se possa encontrar a harmonia que assegure a transparência necessária ao funcionamento de uma democracia, sem comprometer a privacidade individual.

Com efeito, ao longo do Capítulo 1 foi possível corroborar a importância do Direito de Acesso à Informação Administrativa – o qual visa, acima de tudo, promover os princípios da transparência e da administração aberta. Esse princípio, consolidado ao longo dos séculos, sofreu diversas transformações, adaptando-se às necessidades contemporâneas e aos desafios impostos pelas novas tecnologias e pela globalização da informação.

A abordagem histórica apresentada – que percorreu desde as primeiras bibliotecas da Antiguidade até as revoluções tecnológicas do século XX – expos que o acesso à informação sempre foi um recurso estratégico, inicialmente reservado às elites e, posteriormente, democratizado como direito universal.

O reconhecimento do Direito à Informação como um Direito fundamental, consagrado pela Constituição da República Portuguesa e regulado pela legislação infraconstitucional, coloca, portanto, o cidadão no centro do processo administrativo, reconhecendo-se seu papel ativo na fiscalização dos atos públicos ao fornecer instrumentos para o controlo social e melhora da gestão pública, além de fomentar a confiança pública.

De outra banda, o Capítulo 2 ofereceu perspectiva relativa ao Direito à Proteção dos Dados Pessoais, ao demonstrar sua evolução histórica a partir de questões ligadas à dignidade humana e aos direitos fundamentais.

Consoante destacado, o conceito de privacidade e a autodeterminação informativa emergiram como pilares dessa proteção, em particular com a decisão do Tribunal

Constitucional Federal Alemão, em 1983, que, por sua vez, estabeleceu marco jurídico importante no que tange ao controlo dos dados pelos indivíduos.

Somado a isso, o desenvolvimento tecnológico, como o processamento automatizado de dados, levantou preocupações quanto à segurança e ao uso indevido dessas informações. Tal inquietação se refletiu na criação de legislações para proteger os dados pessoais e garantir que os indivíduos tivessem mais controlo sobre eles.

O Direito à Proteção de Dados Pessoais, desta feita, tem como fundamento a privacidade e a autodeterminação informacional, ao assegurar que os dados dos indivíduos sejam tratados de forma lícita, transparente e segura, com respeito à integridade e a dignidade das pessoas.

No entanto, como se demonstrou ao longo da presente dissertação, em campos práticos, a colisão entre esses dois direitos surge com frequência, especialmente quando os documentos administrativos contêm informações nominativas ou sensíveis que envolvem informações pessoais.

Constatou-se, inclusive, que muitos dos conflitos residem justamente em delimitar se determinado documento cunha o valor de documento nominativo, ou seja, revestido de conteúdo de dados pessoais, e até que ponto o acesso é permitido.

Foi demonstrado que não há dúvidas sobre a permissibilidade de acesso quando se detém o consentimento do titular dos dados. No entanto, se o terceiro busca aceder a um documento nominativo, deve demonstrar de forma fundamentada seu interesse legítimo, que será analisado sob o crivo da proporcionalidade para que possa aceder à informação.

A legislação portuguesa, nomeadamente a Lei n.º 26/2016, que regula o acesso à informação administrativa, e, no Brasil, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelecem essas balizas importantes para a ponderação entre o direito à informação e o direito à privacidade.

Não obstante, a aplicação prática dessas normas nem sempre é linear, o que, por vezes, exige a intervenção de tribunais e autoridades de controlo, como a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), para interpretar e equilibrar esses direitos – expondo ser mister a análise das decisões judiciais e pareceres das autoridades, em especial os casos analisados no Capítulo 3. Isso permitiu constatar que, embora haja uma tendência crescente em favor da transparência administrativa, esse movimento encontra limites legítimos na proteção de dados pessoais.

Ocorre que, em casos peculiares, como a publicização de remunerações de agentes públicos, as autoridades portuguesas e brasileiras adotaram diferentes abordagens, variando

entre a defesa do direito à informação e a proteção da privacidade dos indivíduos. Por exemplo, a CADA, no Parecer n.º 392/2012, reconheceu o direito de acesso a documentos administrativos, mas sublinhou a necessidade de proteção dos dados pessoais quando o interesse público não é suficientemente justificável. No Brasil, o STF tomou como verdade a supremacia do interesse público da transparência em detrimento do interesse privado da privacidade dos servidores municipais.

Entretanto, em que pesem abordagens pontualmente diferentes pelas autoridades apresentadas, os tribunais portugueses, nomeadamente o Supremo Tribunal Administrativo (STA) e o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) adotam, em regra, posturas que refletem preocupação crescente com a proteção da privacidade, impondo restrições ao acesso a dados sensíveis, salvo quando existe um interesse público preponderante e claramente demonstrado.

Neste diapasão, o presente estudo ofereceu uma nova perspetiva relativa à temática apresentada à medida que pôde vislumbrar que as colisões a que se submetem esses direitos estão, cada vez mais, presentes no nosso cotidiano.

Os casos apresentados ao longo do Capítulo 3, os quais foram selecionados propositadamente de forma aleatória, são exemplos verídicos, de situações reais, corriqueiras e que podem albergar qualquer temática. O estudo permitiu, com isso, concluir que a ponderação entre o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados deve ser feita caso a caso, considerando-se as especificidades de cada situação concreta.

Não se tem como apontar critérios metódicos e inflexíveis de como o Poder Público deve atuar diante do conflito entre o direito de acesso à informação administrativa e o direito à proteção dos dados pessoais. Os contornos que talharão o agir da Administração Pública devem se pautar nas regras de ponderação apresentadas.

Pelo exposto, as duas primeiras hipóteses levantadas no início da presente pesquisa não devem ser sustentadas, quais sejam elas: a de que a «ênfase excessiva na proteção dos dados pessoais pode, paradoxalmente, comprometer a transparência e a eficiência da administração pública»; e ainda que «a promoção indiscriminada do acesso à informação pode resultar numa violação perigosa da privacidade dos indivíduos».

É crível inferir que a crescente digitalização das Administrações Públicas e a divulgação de vastos volumes de dados em plataformas *online* exigem um reforço contínuo das normas de proteção de dados, de modo a prevenir abusos e garantir que os dados pessoais dos cidadãos sejam tratados de forma segura e ética.

Em paralelo, a promoção de uma cultura de transparência nas administrações públicas requer que se continue a facilitar o acesso à informação, especialmente em matérias de

interesse público, garantindo que a proteção de dados pessoais não seja utilizada como pretexto para obstruir a fiscalização e o controlo público.⁴⁴⁷

O que não se pode admitir é que a mera curiosidade em aceder a documentos nominativos impliquem em devassa na vida dos titulares dos dados.

O facto de o Direito à Proteção de Dados e o Direito a Privacidade encontrarem-se no mesmo patamar constitucional de direito fundamental que o Direito de Acesso à Informação denota um rigor mais equacionável para o intérprete, no caso concreto, julgar o conflito posto.

Ao cabo, não obstante a harmonia entre eles seja um dos grandes desafios das sociedades democráticas modernas, na verdade é que essa colisão não deve ser vista como um obstáculo, mas como uma oportunidade para se avançar na construção de uma administração pública mais transparente e, ao mesmo tempo, mais respeitadora dos direitos fundamentais dos cidadãos.

No entanto, apesar dos esforços legislativos e das orientações jurisprudenciais, ainda persistem desafios significativos para a efetiva coexistência desses direitos. A harmonia desses direitos exige uma abordagem multifacetada, que inclua não apenas reformas legislativas, mas também uma aplicação rigorosa e criteriosa das normas existentes, uma atuação proativa das autoridades de controlo e um compromisso firme com a formação e capacitação dos cidadãos.

A proteção dos dados pessoais e o acesso à informação são, afinal, duas faces de uma mesma moeda: ambos visam assegurar a dignidade da pessoa humana e o pleno exercício dos seus direitos fundamentais. A sua harmonização, como se demonstrou ao longo deste estudo, é não só possível como necessária para o fortalecimento da democracia e do Estado de direito.

⁴⁴⁷ Um claro exemplo de acesso a documentos administrativos para fins de fiscalização da atividade pública foram os casos apresentados no Capítulo 3, referentes à solicitação da documentação dos candidatos que se submeteram ao concurso público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert – **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. ISBN 978-85-7420-872-5.
- ALMEIDA, Antonio Duarte de – O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável? In **Cadernos de Justiça Administrativa – X Seminário de Justiça Administrativa**, n.º 71 – Efectividade da tutela dos cidadãos na relação entre jurisdições. Braga: CEJUR, 2008. p. 15-22.
- ALVES, Nadia Castro – Colisão de direitos fundamentais e ponderação. **Meritum** [Em linha]. Belo Horizonte, Vol. 5, n.º 1 (jan. jun. 2010), p. 25-48. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/890>. [Consult. 02 Jul. 2023].
- ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-972-407-922-6.
- BANISAR, David – **The right to information and privacy: balancing rights and managing conflicts** [Em linha]. Washington, DC: World Bank Institute: 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1786473. [Consult. 02 Jul. 2023].
- BARROS, Dirlene Santos – **A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do Estado do Maranhão (2009-2014)**. São Luís: EDUFMA, 2020.
- BATISTA, Carmem Lúcia – **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social** [Em linha]. São Paulo, 2010. Dissertação de Mestrado em Cultura e Informação apresentada à Universidade de São Paulo (polic.^a). Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/publico/2349823.pdf>. [Consult. 23 Jan. 2023].
- BAUTHIER, Robert Henri – Les Archives. In SAMARAN, Charles (dir.). – **L’Histoire et ses méthodes**. Paris: Gallimard, 1961. p. 1121-1166. (Encyclopédie de La Pléiade. Vol. 11). ISBN 978-2-07-010409-3.
- BENTO, Leonardo Vale – **Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015. ISBN 978-85-362-4978-0.

- BLUM, Renato Ópice; ARANTES, Camila Rioja – Autoridades de controle, atribuições e sanções. In BLUM, Renato Ópice; MALDONADO, Viviane Nóbrega (coord.) – **Comentários ao GDPR: Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 225-249. ISBN 978-85-5321-922-3.
- BURKE, Peter – **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. ISBN 978-85-7110-711-3.
- CALDEIRA, Marco – Nótula sobre a articulação entre os regimes da LADA e LPDP. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. Coimbra: Almedina, 2021. p. 237-253.
- CANHADAS, Fernando Augusto Martins – A lei de acesso à informação e a lei geral de proteção de dados: a transparência proibida. In DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.) – **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 425-444. ISBN 978-65-5614-121-3.
- CANHADAS, Fernando Augusto Martins – **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018. ISBN 978-85-473-1905-2.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.^a ed., 19.^a reimpr. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN 978-972-402-106-5.
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira – **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008. ISBN 978-85-224-5135-7.
- CAUPERS, João – Acesso a documentos nominativos: direito à informação ou reserva da intimidade? **Cadernos de Justiça Administrativa**, Braga, n.º 1 (01-1997), p. 29-34. ISSN. 0873-6294.
- CAVOUKIAN, Ann – Privacy by design: the seven foundational principles. **Internet Engineering Task Force** [Em linha]. Fremont, CA, 2011. Disponível em: <https://www.ietf.org/slides/slides-privacyws-privacy-by-design-the-seven-foundational-principles-00.pdf>. [Consult. 12 Jun. 2023].

- COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS – **28.º Relatório Anual de Atividades 2022** [Em linha]. Lisboa, 2022. Disponível em: <https://www.cada.pt/arquivo/phpzJKQld.pdf>. [Consult. 25 Jun. 2023].
- COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS – **29.º Relatório Anual de Atividades 2023** [Em linha]. Lisboa, 2023. Disponível em: <https://www.cada.pt/arquivo/phpBOdxa8.pdf>. [Consult. 25 Jun. 2023].
- COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS – **Natureza e missão** [Em linha]. Lisboa, 2009. Disponível em: <https://www.cada.pt/natureza-e-missao>. [Consult. 23 Jun. 2023].
- CONSALTER, Zilda Mara – **Direito ao esquecimento: proteção da intimidade e ambiente virtual**. Curitiba: Juruá, 2017. ISBN 978-85-362-6485-1.
- CORDEIRO, Antonio Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019**. Almedina: Coimbra, 2022. ISBN 978-972-408-304-9.
- COSTA, Célia Maria Leite – Intimidade versus interesse público: a problemática dos arquivos. **Estudos históricos** [Em linha]. Rio de Janeiro. Vol. 11, n.º 21 (1998), p. 189-199. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2066/1205>. [Consult. 06 Abr. 2024]. ISSN 2178-1494.
- COSTA, Célia Maria Leite; FRAIZ, Priscila Moraes Varella – Acesso à Informação nos Arquivos Brasileiros. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 63-76, 1989. Disponível em: <https://www.uel.br/pessoal/jneto/arqtxt/arquivosbrasilerosJNETO.pdf>. [Consult. 06 Abr. 2024]. ISSN 2178-1494.
- COUTINHO, Francisco Pereira – A independência da Comissão Nacional de Proteção de Dados. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de – **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 495-528. ISBN 978-65-5627-236-8.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo – Breve nótula sobre o direito à informação no código do procedimento administrativo. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana F.; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários ao Código do Procedimento Administrativo**. 5.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2020. 2. vol. p. 5-33. ISBN 978-972-629-560-0.
- DLA PIPER – **Data protection laws of the world: compare data protection laws around the world** [Em linha]. London, 2024. Disponível em: <https://www.dlapiperdataprotection.com/>. [Consult. 09 Jun. 2023].

- DONEDA, Danilo – **Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da lei geral de proteção de dados**. 2.^a ed., rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. ISBN 978-85-532-1957-5.
- DUCHEIN, Michel – **Los obstáculos que se oponen el acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: un estudio del RAMP** [Em linha]. Paris: Unesco, 1983. (Programa General de Información y Unisist). Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057672_spa. [Consult. 15 Set. 2022].
- EUROPEAN COMISSION – **What are Data Protection Authorities (DPAs)?** [Em linha]. Brussels, 2024. Disponível em https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_en. [Consult. 07 Jul. 2024].
- FARIAS, Edilson Pereira de – **Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e comunicação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996. ISBN 85-7878-000-0.
- FARIAS, James Magno A. – **Direito, Tecnologia e Justiça Digital**. São Paulo: LTr, 2022. ISBN 978-65-5883-184-6.
- FARINHO, Domingos Soares – Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. (ICJP). Coimbra: Almedina, 2021. p. 7-29. ISBN 978-972-409-105-1.
- FONSECA, Isabel Celeste; CAVALEIRO, Vasco – Regulamento geral de protecção de dados e a transparência na administração pública: o estado da arte. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **Os desafios do direito do século XXI: violência, criminalização, consenso, tutela digital e laboral**. Coimbra: Almedina, 2020. ISBN 978-972-40-8224-0.
- FONTES, José – **Curso sobre o novo Código do Procedimento Administrativo**. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-6151-1.
- FREITAS, Tiago Fidalgo de – Administrative Transparency in Portugal. **European Public Law** [Em linha]. Vol. 22, n.º 4 (2016), p. 667-688. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/22.4/EURO2016040>. [Consult. 23 Jun. 2023]. ISSN 1354-3725.

- FREITAS, Tiago Fidalgo de – O acesso à informação administrativa: regime e balanço. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. (ICJP). Coimbra: Almedina, 2021. p. 31-115. ISBN 978-972-409-105-1.
- GONÇALVES, José Renato – **Acesso à informação das entidades públicas**. Coimbra: Almedina, 2002. ISBN 978-972-4-01768-6.
- GONÇALVES, José Renato – Estado burocrático e estado transparente modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a comissão de acesso aos documentos administrativos (CADA). In MIRANDA, Jorge (coord.) – **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento**. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 809-834. ISBN 978-0-00-005638-2.
- GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-8135-9.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – Os direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais informatizados. **Revista da Ordem dos Advogados** [Em linha]. Vol. 51 (1991), p. 699-732 Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/15159>. [Consult. 20 Jan. 2023]. ISSN 0870-8118.
- HAJE, Lara – Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas. **Câmara dos Deputados** [Em linha]. Brasília-DF, 18-11-2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/>. [Consult. 07 Jul. 2023].
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang – Der Grundrechtliche Schutz Der Vertraulichkeit Und Integrität Eigengenutzter Informationstechnischer Systeme. **JuristenZeitung**. Tübingen, vol. 63, n. 21, p. 1009-1022, 2008. ISSN 0022-6882.
- MALDONADO, Viviane Nóbrega – **Direito ao esquecimento**. Barueri: Novo Século, 2017. ISBN 978-85-428-1166-7.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria – **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003. ISBN 85-224-3909-1.
- MARMELSTEIN, George – **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008. ISBN 978-85-224-5135-7.

- MARQUES, Luís; ALVES, Catarina Custódio – O acesso à informação administrativa nos processos contraordenacionais – uma curva em direção ao direito administrativo. **Revista Julgar** [Em linha]. Lisboa. (mar. 2017), p. 1-26. Disponível em: <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2017/03/20170331-ARTIGO-JULGAR-Acesso-à-informação-administrativa-processo-contraordenacional-Luís-Marques-e-Catarina-Alves-v2.pdf>. [Consult. 26 Jun. 2023]. ISSN 2183-3419.
- MCGARRY, Kevin – **O contexto dinâmico da informação: uma análise introdutória**. Trad. Helena Vilar de Lemos. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 1999. ISBN 85-85637-12-9.
- MELO, Barbosa de – As garantias dos Administrados na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Vol. LVII. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1981. ISSN 0303-9773.
- MENDEL, Laura Schertel Ferreira – Autodeterminação informativa: a história de um conceito. In **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza. Vol. 25, n. 4, p. 1-18, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2020.10828>. [Consult. 20 Set. 2022]. ISSN 2317-2150.
- MENDEL, Toby – **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado** [Em linha]. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. [Consult. 20 Set. 2022].
- MENKE, Fabiano – A proteção de dados e o direito fundamental à garantia da confidencialidade e da integridade dos sistemas técnico-informacionais no direito alemão. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Lisboa, vol. 5, n. 1, p. 781-809, 2019. ISSN 2183-539X.
- MIRANDA, Jorge – **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I, 2.^a ed., rev., atual. e ampl. Coimbra: Wolters Kluwer; Coimbra, 2010. ISBN 978-972-540541-3.
- MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7217-3.
- MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV, 5.^a ed. Coimbra: Coimbra, 2012. ISBN 978-972-321-995-1.

- MONIZ, Graça Canto – **Manual de introdução à proteção dos dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2023. ISBN 978-989-40-1048-7.
- MOREIRA, Rodrigo Pereira; MEDEIROS, Jaqueline Souza – Direito ao esquecimento: entre a sociedade da informação e a civilização do espetáculo. **Revista de Direito Privado**. São Paulo. Vol. 17, n.º 70 (out. 2016), p. 71-98. ISSN 1517-6290.
- NISSENBAUM, Helen Fay – **Privacy in context: technology, policy, and the integrity of social life**. Stanford: Stanford University Press, 2010. ISBN 978-0-8047-5237-4.
- NOUGRÈRES, Ana Brian – Protección de datos personales: la importancia de una Autoridad de Control. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de – **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 349-362. ISBN 978-65-5627-236-8.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa – A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo**. 3.^a ed. Lisboa: AAFDL, 2016. Vol. 1. p. 339-366. ISBN 978-972-629-191-6.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa – A protecção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo**. 3.^a ed. Lisboa: AAFDL, 2016. Vol. 1. p. 251-279. ISBN 978-972-629-191-6.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa – **Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**. Lisboa: AAFDL, 2015. ISBN 978-612-00026-0-5.
- PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana – O Direito ao esquecimento e a proteção de dados pessoais na internet. In ALMEIDA, Daniel Blume Pereira de; COSTA, Thiago Brhanner Garcês (coord.) – **Aspectos polêmicos do direito constitucional luso-brasileiro**. Lisboa: Legit Edições, 2019. p. 553-582. ISBN 978-972-8973-55-1.
- POSSI, Ana Beatriz Benincasa; POSSI, Ana Carolina Benincasa – A importância da Autoridade Nacional de Proteção de Dados no Cenário Econômico Global. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (coord.) – **ANPD e LGPD: desafios e perspectivas**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 77-92. ISBN 978-65-5627-236-8.
- PRATA, Ana (coord.) – **Código civil anotado**. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7907-3.

- PRATAS, Sérgio – **A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2020. ISBN 978-972-40-8343-8.
- PRATAS, Sérgio – **Transparência do Estado, administração aberta e internet**. Lisboa: INA, 2013. ISBN 978-989-8096-48-7.
- ROCHA, José António Oliveira – **Gestão Pública e modernização administrativa**. Lisboa: INA, 2001. ISBN 972-92-222-66.
- RODOTÀ, Stefano – **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. São Paulo: Renovar, 2008. ISBN 978-85-7147-688-2.
- RODOTÀ, Stefano – Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati. 26° International Conference on Privacy and Personal Data Protection [Em linha]. Wrocław, 14-16 set. 2004. Disponível em: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1049293>. [Consult. 12 Jun. 2023].
- SAMPAIO, Jorge Silva – O princípio da proporcionalidade enquanto norma reguladora do acesso à informação administrativa não-instrumental. In FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (org.) – **O acesso à informação administrativa**. Coimbra: Almedina, 2021. p. 307-339. ISBN 978-972-40-9105-1.
- SARLET, Ingo Wolfgang – **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11.^a ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. ISBN 978-85-7348-789-3.
- SILVA, Artur Flaminio da – Inteligência artificial e direito administrativo. In SILVA, Artur Flaminio da (coord.) – **Direito Administrativo e Tecnologia**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2021. p. 9-28. ISBN 978-972-40-9966-8.
- SOCIEDADE INTERMERICANA DE PRENSA – **Acerca de la declaración** [Em linha]. Doral-FL, 13-11-2012. Disponível em: <https://www.sipiapa.org/notas/1214-acerca-la-declaracion>. [Consult. 03 Out. 2022].
- SOUZA, Anderson Batista de – **Colisão de direitos fundamentais: acesso à informação pública e privacidade**. [s.l.: Publicação independente], 2019. ISBN 978-1-66020-971-2.
- STELLUTI, Maitê – Fluxo transfronteiriço de dados pessoais e a atuação das autoridades de proteção de dados. In LIMA, Cíntia Rosa Pereira de – ANPD e LGPD: desafios e perspectivas. São Paulo: Almedina, 2021. p. 291-303. ISBN 978-65-5627-236-8.

UNITED STATES OF AMERICA – **Records, computers and the rights of citizens**. Report of the Secretary’s Advisory Committee on Automated Personal Data Systems. N.º 73-94. Washington-DC: US Department of Health, Education, & Welfare (DHEW), 1973 [Em linha]. Disponível em: <https://www.justice.gov/opcl/docs/rec-com-rights.pdf>. [Consult. 08 Jun. 2023].

VASCONCELOS, Pedro Pais de – **Direito de personalidade**. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN 978-972-40-2994-8.

WARREN, Samuel D.; BRANDES, Louis D. – The right to privacy. **Harvard Law Review** [Em linha]. Cambridge-MA. Vol. 4, n.º 5 (Dec. 15, 1890), p. 193-220. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/pdf/1321160.pdf?refreqid=excelsior:8173f657a0c794b98480fa0d3dffa6b2>. [Consult. 20 Abr. 2018].

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SA1202303300992/22 [Em linha]. **DGSI**, Lisboa (2023-03-30). Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9824f51b8c593c4280258987006fb86b?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,proporcionalidade,direito,informacao,privacidade#_Section1. [Consult. 07 Jul. 2023].

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 176/92 – Processo n.º 214/1990 [Em linha]. **TC**, Lisboa (1992-05-07). Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920176.html>. [Consult. 06 Jul. 2023].

ORDEM DO PRIMEIRO SENADO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL (BVERFG) DA ALEMANHA, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1983 [Em linha]. Órgão Julgador: 1 BvR. **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)**, n.º 209, §§ 1-214, 1983. Disponível em: https://www.bverfg.de/e/rs19831215_1bvr020983en.html. [Consult. 05 Jul. 2024]].

PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 259/2024, DE 19 DE JUNHO DE 2024 – Processo n.º 423/2024 [Em linha]. Relator: Francisco Lima. **CADA**, Lisboa (2024-06-19). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/259.pdf>. [Consult. 10 Jul. 2024].

PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 409, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2023 – Processo n.º 848/2023 [Em linha]. Relator: Francisco Lima. **CADA**, Lisboa (2023-11-22). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/409.pdf>. [Consult. 10 Jul. 2024].

PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 73, DE 15 DE MARÇO DE 2023 – Processo n.º 976/2022 [Em linha]. Relator: Alexandre Sousa Pinheiro. **CADA**, Lisboa (2023-03-15). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/073.pdf>. [Consult. 10 Jul. 2024].

PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 216/2012, DE 17 DE JULHO DE 2012 – Processo n.º 243/2012 [Em linha]. **CADA**, Lisboa (2012-07-17). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2012/216.pdf>. [Consult. 06 Jul. 2023].

PARECER DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS N.º 392/2012, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012 – Processo n.º 383/2012 [Em linha]. **CADA**, Lisboa (2012-12-18). Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2012/392.pdf>. [Consult. 06 Jul. 2023].

PARECER N.º 397/2023/CGRAI/DRAI/SNAI/CGU, DE 08 DE MAIO DE 2023. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação [Em linha]. Secretária: Ana Túlia de Macedo. **CGU**, Brasília-DF (2023-03-07). Disponível em: https://buscaprecedentes.cgu.gov.br/?idAnexo=101276&idAws=AnexosRecurso%2F173059%2Fd9076089-8e35-4c8e-a9f8-1b680bcad905&fileName=SEI_25072.0080862023-09_Parecer_Recurso_de_3%C2%AA_Instanceia_397.pdf&handler=DownloadFile. [Consult. 08 Jul. 2023].

PARECER SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ATENDER AO DESPACHO PRESIDENCIAL DE 1º DE JANEIRO DE 2023 DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO [Em linha]. **CGU**, Brasília-DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/noticias/cgu-concluiu-o-parecer-sobre-acesso-a-informacao-para-atender-ao-despacho-presidencial-de-1o-de-janeiro-de-2023/copy_of_PARECERFINALSOBREACESSOINFORMAO_CGU_FEV2023.pdf. [Consult. 08 Jul. 2023].

PROCESSO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO N.º 041136 [Em linha]. **DGSI**, Lisboa (1996-10-29). Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8fd9288158e15e19802568fc00393de1?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1. [Consult. 10 Jul. 2024].

PROCESSO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA N.º 11/16.4YFLSB.S1 [Em linha]. **STJ**, Lisboa (2016-05-25). Disponível em: <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2016:11.16.4YFLSB.S1.97/>. [Consult. 08 Jul. 2023].

PROCESSO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE N.º 00175/19.5BEAVR [Em linha]. **DGSI**, Lisboa (2019-06-12). Órgão Julgador: 1.ª Secção – Contencioso Administrativo. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/b1a59dae3adf95f68025841d003b4369>. [Consult. 08 Jul. 2023].

REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 6.387/DF. **DJe** Brasília-DF (2020-11-12).

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL N.º 3902 [Em linha]. **DJe** (2011-03-10). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2688865>. [Consult. 06 Jul. 2023].

VOTO N.º 20.377. In AGRAVO DE INSTRUMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO N.º 2279970-36.2020.8.26.0000 [Em linha]. **TJ**, São Paulo (2021-03-22). Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=14475258>. [Consult. 13 jul. 2024].

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE [Em linha]. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Vienna, (2007-12-14). Disponível em: <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/42-direito-de-acesso-aos-documentos#explanations>. [Consult. 04 Out. 2022].

CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2015-01-07). Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/148081986/202107010120/73917221/diploma/indice>. [Consult. 20 Jun. 2021]. ISSN 0870-9963.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1988 – **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (1988-10-05), p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. [Consult. 05 Set. 2022]. ISSN 1677-7042.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – Aprova a Constituição da República Portuguesa. **Diário da República** [Em linha]. Lisboa (1976-04-10). Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. [Consult. 20 Jun. 2021]. ISSN 0870-9963.

CONVENTION FOR THE PROTECTION OF INDIVIDUALS WITH REGARD TO AUTOMATIC PROCESSING OF PERSONAL DATA OF THE TREATY OFFICE (ETS N.º 108) [Em linha]. **Council of Europe**, Strasbourg (1981-01-28). Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=108>. [Consult. 06 Fev. 2023].

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [Em linha]. **OEA**, Washington-DC (2000-10-16 a 27). Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosLE.pdf>. [Consult. 03 Out. 2022].

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO [Em linha]. **Ambassade de France au Brésil**, Paris (1789-08-26). Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. [Consult. 10 Out. 2022].

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS [Em linha]. **Nações Unidas**, Paris, (1948-12-10). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. [Consult 22 Set. 2022].

DECRETO LEI N.º 7344 – “Código Civil”. Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1966-11-25) [Em linha]. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34509075/view?q=código+civil>. [Consult. 24 Jun. 2022]. ISSN 0870-9963.

DECRETO N.º 10.474, DE 26 DE AGOSTO DE 2020 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2020-08-27), p. 6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10474.htm. [Consult. 12 Jul. 2024]. ISSN 1677-7042.

DECRETO N.º 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012 – Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2012-05-16), p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. [Consult. 06 Jul. 2023]. ISSN 1677-7042.

DECRETO-LEI N.º 267, DE 16 DE JULHO DE 1985 – Aprova a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1985-07-16), p. 2046-2064. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/267-1985-183443>. [Consult. 20 Abr. 2023]. ISSN 0870-9963.

DECRETO-LEI N.º 433, DE 27 DE OUTUBRO DE 1982 – Institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1982-10-27). Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1982-34484875>. [Consult. 23 Jun. 2023]. ISSN 0870-9963.

DECRETO-LEI N.º 78, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1987 – “Código de Processo Penal”. Aprova o Código do Processo Penal. Revoga o Decreto-Lei n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (1987-02-17). Disponível em:

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>.

[Consult. 26 Jun. 2023]. ISSN 0870-9963.

DESPACHO DECISÓRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA N.º 20/2024/PR/ANPD – **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2024-07-02), p. 180. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-decisorio-n-20/2024/pr/anpd-569297245>. [Consult. 12 Jul. 2024]. ISSN 1677-7042.

DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2003/98/CE, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2003 – Relativa à reutilização de informações do sector público. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2003-12-31). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0098&from=PT>. [Consult. 10 Out. 2022].

DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2016/680, DE 27 DE ABRIL DE 2016 – Relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2016-05-04). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=HU>. [Consult. 10 Fev. 2023]. ISSN 1977-1010.

DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 2018/1725, DE 23 DE OUTUBRO DE 2018 – Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2018-11-21). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1725&from=PT>. [Consult. 10 Fev. 2023]. ISSN 1977-1010.

DIRECTIVA DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 4, DE 28 DE JANEIRO DE 2003 – Relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2003-02-14). Disponível em: <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0004&from=PT.

[Consult. 10 Dez. 2022].

HOUSE OF REPRESENTATIVES N.º 8152 - 117TH CONGRESS (2021-2022): AMERICAN DATA PRIVACY AND PROTECTION ACT – **Congress** [Em linha]. Washington-DC, (2022-12-30). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/8152/text>. [Consult. 10 Jul. 2024].

LEI N.º 12, DE 26 DE JANEIRO DE 2005 – Informação genética pessoal e informação de saúde. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2005-01-26). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1660&tabela=leis. [Consult. 04 Jul. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 – Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2011-11-18), p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. [Consult. 20 Jan. 2023]. ISSN 1677-7042.

LEI N.º 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (2018-08-15), p. 59. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. [Consult. 15 Jan. 2023]. ISSN 1677-7042.

LEI N.º 145, DE 9 DE SETEMBRO DE 2015 – “Estatuto da Ordem dos Advogados”. Contém a alteração decorrente da Lei n.º 23/2020, de 6 de julho, e da Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro e pela Lei n.º 6 /2024 de 19 de janeiro. **Diário da República** [Em linha], Lisboa, (2015-09-09). Disponível em: <https://portal.oa.pt/ordem/regras-profissionais/estatuto-da-ordem-dos-advogados/>. [Consult. 05 Jul. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 26, DE 22 DE AGOSTO DE 2016 – Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de 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. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2016-08-22), p. 2777-2788. Disponível em:

<https://data.dre.pt/eli/lei/26/2016/08/22/p/dre/pt/html>. [Consult. 20 Jan. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 46, DE 24 DE AGOSTO DE 2007 – Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pelas Lei n.os 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2007-08-24), p. 5680-5687. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-2007-640919>. [Consult. 20 Jan. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2019 – 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. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2019-08-08). Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/123815982/details/maximized>. [Consult. 24 Jan. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 65, DE 26 DE AGOSTO DE 1993 – Regula o acesso aos documentos da Administração. **Diário da República** [Em linha], Lisboa, (1993-08-26), p. 4524-4527. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=638&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo. [Consult. 23 Jun. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 68, DE 26 DE AGOSTO DE 2021 – Aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. **Diário da República** [Em linha], Lisboa (2021-08-26). Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-170221049>. [Consult. 20 Jun. 2023]. ISSN 0870-9963.

LEI N.º 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991 – Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [Em linha]. Brasília-DF (1991-01-09), p. 455. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. [Consult. 15 Out. 2022]. ISSN 1677-7042.

PARECER DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS N.º 63/2021 [Em linha]. **CNPD**, Lisboa (2021-05-18). Disponível em: <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2021&type=4&ent=&pgd=2>. [Consult. 27 Jan. 2023].

RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS N.º (2002)2 [Em linha]. Strasbourg, **Council of Europe**, Strasbourg (2002-02-21). Disponível em: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc. [Consult. 04 Out. 2022].

RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS N.º R(81)19 [Em linha]. Strasbourg, **Council of Europe**, Strasbourg (1981-11-25). Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>. [Consult. 04 Out. 2022].

REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 1049, DE 30 DE MAIO DE 2001 – Relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2001-05-31), p. 43-48. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>. [Consult. 10 Fev. 2023]. ISSN 1977-1010.

REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA N.º 679, 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 e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Bruxelas (2016-05-04). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. [Consult. 10 Fev. 2023]. ISSN 1977-1010.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA – **Jornal Oficial das Comunidades Europeias** [Em linha], Luxemburgo (1992-07-29). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. [Consult. 10 Out. 2022].

TRATADO DE AMSTERDÃO – Altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. **Jornal**

Oficial das Comunidades Europeias [Em linha], Luxemburgo (1997-11-10). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>. [Consult. 10 Out. 2022].

TRATADO SOBRE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA – **Jornal Oficial da União Europeia** [Em linha], Luxemburgo, (2016-06-07). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. [Consult. 10 out 2022].