

## **Parecer nº 281/2006**

Data: 2006.12.06

Processo nº 497/2006

**Requerente:** Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

### **I - O pedido**

1. A Associação de Estudantes do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (AE / ISCAC) solicitou ao Presidente do Conselho Directivo desse estabelecimento público de ensino superior “*uma listagem ordenada relativamente aos alunos que entraram na 1ª e 2ª fase*”, com os seus nomes, números de aluno e contactos, com vista à promoção de actividades.
2. Por ter dúvidas quanto à possibilidade de, legalmente, facultar o documento que assim lhe foi pedido, o ISCAC submeteu o assunto a Parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

### **II - O Direito**

1. O artigo 7º, nº 1, da LADA<sup>1</sup> estabelece a regra geral de que *todos têm direito à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo*, documentos estes cujo regime de acesso é, assim, generalizado e livre: quem a eles quiser aceder não terá de justificar (nem de fundamentar), perante quem quer que seja, o respectivo pedido - cfr., também, o artigo 4º, nº 1, alínea a), da mesma lei.
2. Quanto a documentos administrativos de carácter *nominativo*, isto é, contendo *dados pessoais* - cfr. artigo 4º, nº 1, alínea c), da LADA, que os define como *informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações ou juízos de valor, ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada* -, a sua comunicação é feita, *mediante prévio requerimento, à pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros que daquela obtenham autorização*

---

<sup>1</sup> A sigla designa a Lei que regula o acesso aos documentos da Administração - Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei nº 8/95, de 29 de Março, pela Lei nº 94/99, de 16 de Julho, e pela Lei nº 19/2006, de 12 de Junho.

*escrita* (cfr. artigo 8º, nº 1, da LADA). Fora destes casos, os documentos nominativos são ainda comunicados a terceiros que obtenham da CADA - perante a qual devem demonstrar o seu *interesse directo, pessoal e legítimo* -, parecer favorável sobre a *possibilidade de revelação do documento* [artigos 8º, 15º, nº 2, e 20º, nº 1, alínea c), da LADA].

Refira-se, desde já - e sem prejuízo de, adiante, se voltar a esta ideia -, que, no quadro da LADA, serão de classificar como documentos nominativos os que revelem dados do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, os seus dados genéticos, de saúde ou os que se prendam com a sua vida sexual, os relativos às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, os que contenham opiniões negativas sobre a pessoa (nomeadamente, as expressas em classificações de serviço ou em processos de averiguações, de inquérito ou disciplinares), os que traduzam descontos no respectivo vencimento<sup>2</sup>, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial.

3. A questão estaria solucionada se, aquando da matrícula (ou mesmo em momento posterior), as pessoas conferissem ao ISCAC autorização escrita para que este estabelecimento de ensino superior facultasse a terceiros informação sobre aqueles elementos.

Porém, não tendo isso acontecido, importa ver se o nome, o número de aluno, a morada e o número de telefone - todos de capital importância no quadro deste pedido formulado pelo ISCAC - recaem (ou não) no âmbito da reserva da intimidade da vida privada, isto é, se integram (ou não) a noção de *dado pessoal*, o que, a verificar-se, imprimirá ao documento que os mencione o carácter de documento nominativo e, por isso, apenas acessível nas condições referidas *supra*, em II.2.

O artigo 26º da Constituição da República Portuguesa (CRP), preceito que tem como epígrafe *Outros direitos pessoais*, reconhece, no seu nº 1, *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 protecção legal contra quaisquer formas de discriminação*.

---

<sup>2</sup> Os vencimentos auferidos no exercício de funções públicas - e, portanto, pagos em obediência a critérios legais - não têm carácter reservado.

E o artigo 80º do Código Civil vigente manda que todos guardem *reserva quanto à intimidade da vida privada de outrem* (nº 1), sendo que o nº 2 determina que a *extensão da reserva é definida conforme a natureza do caso e a condição das pessoas*. Ou seja, o Código Civil, ao não ter querido balizar - pelo menos de uma forma rígida -, a amplitude dessa reserva, antes tendo optado por consagrar como seus parâmetros a *natureza do caso e a condição das pessoas*, não quis proceder, “à partida”, a uma delimitação do respectivo âmbito, tendo entendido preferível a interferência do grau de subjectividade de um julgador (prudente) na avaliação concreta de cada situação; isto é, o Código Civil abriu as portas à possibilidade de essa delimitação ser feita “à chegada”.

Já a Lei nº 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais, adiante abreviadamente designada por LPDP), dá uma definição mais ampla de *dados pessoais* do que aquela contida na LADA: para a LPDP, recai nesse conceito qualquer informação, de qualquer natureza (e seja qual for o respectivo suporte), sobre uma pessoa singular identificada ou identificável<sup>3</sup> - cfr. artigo 3º, alínea a). Mais: o artigo 7º, nº 1, desta Lei proíbe - por princípio -, o tratamento de *dados sensíveis*, incluindo nestes (e entre outros) os que se refiram à vida privada.

Quer isto dizer que, neste domínio, a LPDP vai mais longe do que a LADA e, em razão da sua finalidade própria, é mais restritiva quanto à comunicação do que considera como *dados pessoais*: enquanto a LPDP visa proteger tudo o que seja susceptível de se enquadrar no âmbito da vida privada (no sentido de vida particular) do indivíduo - como, por exemplo, o seu nome e a sua morada -, a LADA tutela tão-somente a *reserva da intimidade da vida privada*, ou seja - e como foi dito, designadamente, no Parecer nº 243/2000, desta Comissão, proferido no Processo nº 1066 -, ela “veda, por princípio, a tomada de conhecimento, a divulgação e a intromissão de/em informação que releve de uma esfera íntima da vida de um indivíduo”.

Deste modo, se a Administração Pública, a coberto da LADA, revelar o nome, o número de aluno, a sua residência ou indicar o respectivo número de telefone - e,

---

<sup>3</sup> Mais uma vez se nota - tal como na LADA -, a ligação do conceito às pessoas singulares identificadas ou identificáveis, como forma de garantia acrescida da reserva da intimidade da sua vida privada.

muitas vezes, tal poderá até ser constatado, por quem nisso tiver interesse, através de simples consulta à lista telefónica daquela zona - estará certamente a indicar onde está o manto protector (ou um dos mantos protectores) da vida privada desse indivíduo, mas nada dará a conhecer quanto a essa mesma vida, que - não obstante tal revelação, feita por um ente público, ao abrigo da LADA -, permanecerá resguardada e, assim, longe da curiosidade e da devassa, ou seja, de invasões desnecessárias, desproporcionadas e/ou arbitrárias. Se o fizer, a Administração não estará, sublinhe-se, a agir em violação da LADA.

Assim sendo, de harmonia com esta lei, nem o nome nem o número de aluno nem a morada nem o número de telefone serão dados pessoais: sendo embora do domínio da vida privada de um indivíduo, é certo que nenhum deles integra, contudo, o núcleo essencial da sua privacidade, isto é, nenhum deles cabe no âmbito da *reserva da intimidade da sua vida privada*. Com efeito, dar a conhecer tais elementos nada dirá sobre “*o modo de ser da pessoa*”, nada dirá que deva ser preservado ou excluído do conhecimento por terceiros, como, por exemplo, o deverão ser as “*experiências, lutas e paixões pessoais que lhe estão intimamente ligadas*”<sup>4</sup>. E é por isso que um qualquer documento que os refira será, para os efeitos da LADA, um documento administrativo sem teor nominativo, pelo que não existirá - também de acordo com esta lei -, qualquer obstáculo ao seu acesso por terceiros.

É isto, aliás, que parece decorrer do artigo 268º, nº 2, da Constituição da República, disposição que consagra o princípio da administração aberta, de que a LADA constitui um desenvolvimento normativo. Reza assim o preceito citado: *Os cidadãos têm (...) 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.*

4. Sucede que os dados em questão poderão ter sido objecto de tratamento automatizado, pelo que importa dilucidar o regime que lhes é aplicável.

De facto, dispõe o artigo 7º, nº 7, da LADA que *o acesso (...) aos documentos referentes a dados pessoais com tratamento automatizado (...) rege-se por*

---

<sup>4</sup> Cfr. Parecer nº 121/80, de 23 de Junho de 1981, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (parecer publicado no Boletim do Ministério da Justiça, nº 309, páginas 121 e seguintes).

*legislação própria. Convém, contudo, frisar que a expressão “dados pessoais” deverá aqui haver-se como reportada ao conceito que deles dá a LADA - e não por referência a um qualquer outro acto normativo -, em razão do que entrarão no campo dos chamados documentos nominativos aqueles cujo teor caiba no domínio da delimitação mencionada (a título exemplificativo) *supra*, em II.2. Acrescente-se o seguinte: *documentos administrativos* (meramente administrativos) são, para a LADA, *quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios-circulares, ordens de serviços, despachos normativos internos, instruções e orientações de interpretação legal ou de enquadramento da actividade ou outros elementos de informação* - cfr. LADA, artigo 4º, nº 1, alínea a).*

Como se disse no Parecer nº 127/2003, emitido por esta Comissão em 18 de Junho desse ano (Processo nº 2310), em *“resultado deste entendimento, a CADA tem remetido à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPDP) os processos em que, cumulativamente, está em causa o acesso a «dados pessoais» - na acepção da alínea c) do nº 1 do artigo 4º da LADA (...) - e esses dados têm «tratamento automatizado»*. A contrario, *quando os dados a que se pretende aceder não são qualificados como «dados pessoais» à luz da LADA, sendo antes dados de acesso irrestrito e livre, a CADA entende que, muito embora estejam automatizados, não lhes é aplicável o disposto no supracitado nº 7 do artigo 7º e, em consequência, aprecia os respectivos pedidos de acesso*”. Em suma: a CADA envia à CNPDP os processos que envolvam o acesso a *dados pessoais* (*dados sensíveis*, na designação da LPDP) que tenham sido alvo de *tratamento automatizado*.

Dir-se-á, mesmo assim, haver regimes contraditórios (o da LADA e o da LPDP) sobre a mesma matéria? Talvez, mas tal aparente contradição é ultrapassável através de uma adequada ponderação - a fazer em razão das circunstâncias específicas de cada caso - dos valores constitucionalmente protegidos e prosseguidos por cada uma dessas leis. De facto, para além de o conceito de *dados pessoais* ser diverso em cada uma delas, é diferente o seu escopo: a LADA visa a defesa dos valores da *transparência da Administração Pública e da sua actividade*, embora não tendo esquecido - nem poderia tê-lo feito - aqueles que se mostram inerentes à salvaguarda da *reserva da intimidade da vida privada*, que constitui, em

abstracto, o limite dessa mesma transparência; a LPDP prossegue os valores do respeito pela vida privada e pelos demais direitos, liberdades e garantias no tratamento de dados que tem por pessoais.

Perante o caso concreto - que, recorde-se, tem a ver com a possibilidade legal de facultar o acesso aos nomes, aos números de aluno, às moradas e aos números de telefone e não a quaisquer outros elementos de que o ISCAC eventualmente disponha -, a prevalência deverá ser conferida aos valores da transparência da Administração Pública e da actividade (administrativa) por si desempenhada e, portanto, ao regime da LADA, pois não estão em causa, como se viu, questões de *reserva da intimidade da vida privada*, que, essas sim, determinariam (ou poderiam determinar) restrições ao acesso<sup>5</sup>. Tanto mais que, no caso vertente, os elementos solicitados ao ISCAC não se destinam - por exemplo -, à remessa de publicidade a potenciais interessados, mas à realização de actividades, em que muitos, certamente, gostarão de participar.

Perguntar-se-á em que é que a disponibilização desses elementos contribui para a transparência da actividade administrativa. Sobre isto dir-se-á que a transparência não significa apenas a possibilidade de verificação e de controlo das opções tomadas pelos entes administrativos públicos; transparência é, igualmente, *abertura, é não opacidade, é não ocultação* de elementos, a menos que - para salvaguarda da *reserva da intimidade da vida privada* -, esses elementos, por imposição da lei, não devam ser comunicados. Ora, como se viu, não existem aqui razões dessa natureza.

5. Assim, não facultar tais dados (cuja divulgação para o fim em vista em nada colide com a *reserva da intimidade da vida privada*) significará uma restrição de um direito constitucionalmente consagrado (o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos), direito este com natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias que a Constituição elenca nos seus artigos 24º e seguintes. Verdadeira restrição e não um limite; amputação real do conteúdo de um direito constante de preceito constitucional directamente aplicável (cfr. artigo 18º, nº 1, da CRP) e não

---

<sup>5</sup> De resto - quanto a idêntica questão -, foi esta orientação seguida pela CADA, por exemplo, nos seus Pareceres nº 114/2001, de 20 de Junho (Processo nº 1437), nº 187/2001, de 10 de Outubro (Processo nº 1584) e nº 169/2003, de 16 de Julho (Processo nº 2446).

mera condição do efectivo exercício pelo seu titular<sup>6</sup>. Ora, tais “*restrições têm carácter restritivo*”<sup>7</sup> e, nos termos constitucionais, só podem operar por lei [da Assembleia da República ou por decreto-lei autorizado - cfr. artigo 165º, nº 1, alínea b) da CRP] e *nos casos expressamente previstos na Constituição* (artigo 18º, nº 2, da CRP). Por outro lado, as restrições impostas por essa lei têm de *limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos* (artigo 18º, nº 2, da CRP)<sup>8</sup>, devendo a própria lei *revestir carácter geral e abstracto*, não podendo *ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais* - cfr. artigo 18º, nº 3, da CRP.

6. Esta foi também a orientação seguida pela CADA no seu Parecer nº 171/2005, de 13 de Julho (Processo nº 3453).

### III - Conclusão

Em razão de tudo quanto antecede, conclui-se que - de acordo com a LADA -, não há qualquer obstáculo a que o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra faculte à respectiva Associação de Estudantes os nomes, os números de aluno, as moradas e os números de telefone de discentes.

Comunique-se.

Lisboa, 6 de Dezembro de 2006

*Duarte Rodrigues Silva* (Relator) - *Oswaldo Castro* - *Ana Paula Costa e Silva* (votou vencida porquanto: a) o pedido é totalmente estranho aos princípios inscritos no artigo 1º da LADA, que rege a figura da Administração Aberta; b) considero as moradas e os números de telefone dados sujeitos a reserva) - *Diogo Lacerda Machado* - *João Miranda - Antero Rôlo* - *Renato Gonçalves* (nos termos da declaração conjunta) - *Artur Trindade*

---

<sup>6</sup> Neste sentido, Jorge Miranda, in *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV (*Direitos Fundamentais*), edição de Coimbra Editora, Limitada, Coimbra, 1988, páginas 271 e seguintes e 300 e seguintes.

<sup>7</sup> Cfr. Autor, obra e loc. citados.

<sup>8</sup> Vigora, portanto, quanto às restrições de direitos, liberdades e garantias, o *princípio da reserva de lei* e o *princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso*, este na sua tripla dimensão: legítimas - e, por isso, admissíveis -, serão tão-somente as restrições que se mostrem efectivamente necessárias (*sub-princípio da necessidade*), verdadeiramente adequadas para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (*sub-princípio da adequação*) e racionais, isto é, proporcionadas em relação aos fins (*sub-princípio da racionalidade*).

(subscrevendo a declaração de voto da Professora Doutora Ana Paula Costa e Silva) -  
*António José Pimpão* (Presidente)

### **Declaração de voto**

1. Tal como tenho exposto em pareceres anteriores, em declarações e também no documento interno de discussão intitulado "A protecção dos «dados pessoais» informatizados - articulação de regimes" (que segue de perto o texto inserido em J. Renato Gonçalves, "*Acesso à Informação das Entidades Públicas*", Almedina, Coimbra, 2002, págs. 107 e segs.), a solução sobre a articulação entre o regime da Lei nº 65/93 e o da Lei nº 67/98 dependerá da circunstância de o acesso em concreto contender, ou não, com o «tratamento», ou o «cruzamento», de dados pessoais [cfr. artigo nº 3º, alínea b), da Lei nº 67/98, *ex vi* artigo 7º, nº 7 da Lei nº 65/93].

Explicitando melhor, quando determinado acesso permita, por si, o «cruzamento», ou comparação, ou «interconexão», de dados pessoais, será aplicável o regime específico da Lei nº 67/98, o que se justifica face aos riscos acrescidos de devassa da intimidade da pessoa humana, dada a utilização de recursos informáticos (cfr. artigo 35º da Constituição).

2. Assim, o acesso sem restrições a uma base com dados pessoais, ou a uma parte relevante dos seus dados, de modo que permita um injustificado cruzamento, ou interconexão, desses dados, ou desses dados com outros dados pessoais constantes de outras bases, subordinar-se-á ao princípio estrito da finalidade previsto na Lei nº 67/98.

Pelo contrário, o acesso a dados pessoais «individuais», «determinados» - mesmo quando integrados em sistemas informáticos - rege-se-á pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei nº 65/93 - LADA), e não pela Lei nº 67/98 por não estar então em causa, ou não se atingir, efectivamente, o respectivo «tratamento» ou «cruzamento».

3. Refiro-me a dados pessoais «individuais», «determinados» («isolados» na expressão preferida pelo texto do Parecer), por não estar em jogo, por não se atingir, o respectivo «tratamento», «cruzamento» ou «interconexão».

Não me parece essencial o número de dados (um, dois, dezenas, centenas) objecto de acesso.

Decisiva será a motivação, ou interesse directo e pessoal, do requerente em relação aos dados, não a quantidade destes.

Se o requerente comprovar o seu «interesse directo, pessoal e legítimo» em relação a um ou mais dados, em nada importa o número destes (poderá ser apenas um, ou dezenas ou milhares de dados).

Apenas interessa que a razão invocada pelo interessado seja bastante para justificar, ou impor, o acesso em relação a um certo ou a certos dados (independentemente do seu número)

4. Não será, todavia, indiferente a natureza dos dados que se pretende conhecer.

Aceder a uma listagem com o nome e o número dos alunos não é o precisamente o mesmo do que a uma listagem que contenha também outros elementos, como o número de telefone - sem prejuízo de este não ser considerado “dado pessoal” para efeitos da LADA (mas não já da LPDP).

a) Renato Gonçalves