



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

**Processo n.º 2589/22.4BELSB**

**SENTENÇA**

**I. Relatório**

**Pedro Almeida Vieira**, com domicílio profissional na Travessa do Terreiro a Santa Catarina, Lisboa, intenta a presente **INTIMAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES, CONSULTA DE PROCESSOS E PASSAGEM DE CERTIDÕES** contra a **Entidade Reguladora Para A Comunicação Social (ERC)**, com sede na Av. 24 de Julho, Lisboa.

O requerente **pede** que a entidade requerida seja intimada a entregar-lhe fotocópia ou cópia digital dos seguintes documentos: **a)** os requerimentos apresentados por empresas de comunicação social desde 2017 solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros e da identificação das pessoas singulares ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e mais de 10% do montante total dos passivos no balanço e dos passivos contingentes; **b)** documentos que contenham a eventual análise e decisão de cada um dos referidos pedidos de confidencialidade; **c)** documentos que identifiquem critérios ou normas de orientação para que haja deferimento ou indeferimento dos referidos pedidos.

O requerente alega, em síntese, que solicitou à entidade requerida o acesso aos documentos, mas a mesma não respondeu dentro do prazo de 10 dias que dispunha para o efeito.

A entidade requerida apresentou resposta, na qual se defendeu por exceção – arguindo a inutilidade superveniente da lide; a violação do artigo 552.º, alínea d), do CPC2013, aplicável *ex vi* artigo 1.º do CPTA; violação do artigo 147.º, n.º 2, do CPC – e por impugnação, sustentando, em síntese, que:



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

i) uma vez deferido um pedido de confidencialidade nem as informações cuja não divulgação foi aceite podem, por outra via, vir a público, nem o processo administrativo relativo ao pedido, uma vez que os fundamentos que sustentam o pedido de confidencialidade e a resposta são passíveis de revelar, ainda que indiretamente, essas informações, o que derrota o regime excecional previsto no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015;

ii) não sendo o Requerente titular dos dados que requer, estando esses dados ao abrigo de um regime de confidencialidade, especificamente admitido no artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, da LADA e no artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 78/2015, e não estando o Requerente munido de qualquer autorização dos titulares dos dados para o acesso aos mesmos, teria de alegar um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido, o que não faz;

iii) disponibiliza no Portal da Transparência publicações periódicas no âmbito das quais dá conhecimento dos pedidos de confidencialidade que vai recebendo, bem como, a maioria das vezes, das empresas requerentes, pelo que não lhe deve ser exigido o exercício de procura, compilação e envio ao Requerente de tais informações, quando o mesmo as tem, de uma forma mais ou menos óbvia e facilitada, à sua disposição e

iv) publicou no seu sítio da Internet o “Regime da Transparência dos Media — Prática Regulatória 2016-2021”, no âmbito do qual apresenta os conceitos, objetivos e questões pragmáticas implicadas na Lei n.º 78/2015, de 29 de julho e no Regulamento da ERC n.º 835/2020, de 02 de outubro, de entre as quais constam, no Capítulo 4, os critérios para deferimento de pedidos de confidencialidade apresentados.

O requerente pronunciou-se no sentido da improcedência das exceções arguidas.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

**II. Questões a decidir**

As questões a decidir são as seguintes: **1.** saber se a entidade requerida deve ser absolvida da instância por o requerimento inicial ser omissivo quanto às razões de direito que servem de fundamento à ação e em caso de resposta negativa **2.** saber se a entidade requerida deve ser absolvida da instância por os factos que interessem à fundamentação do pedido não estarem deduzidos por artigos e em caso de resposta negativa **3.** saber se se verifica a inutilidade superveniente da lide e, em caso de resposta negativa a todas as questões precedentes, **5.** saber se a entidade requerida deve ser intimada a entregar ao requerente os documentos que solicitou em 21/07/2022.

**III. Saneamento**

**O tribunal é o competente em razão da nacionalidade, da matéria, da hierarquia e do território.**

**O processo é o próprio e não padece de nulidades que o invalidem na sua totalidade.**

**As partes têm personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e encontram-se devidamente representadas.**

\*

A entidade requerida alega que o requerimento inicial padece de irregularidades, que devem conduzir à sua absolvição da instância, pois é omissivo quanto às razões de direito, o que viola o artigo 552.º, n.º 1, alínea d), do CPC2013, e porque não se encontra deduzido por articulados, o que viola o artigo 147.º, n.º 2, do CPTA.

O requerente pugna pela improcedência destes argumentos.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Para a decisão das questões enunciadas em **II** sob os pontos **1** e **2**, **releva o teor do requerimento inicial**, que consta de fls. 4-10, do SITAF, que se dá aqui por integralmente reproduzido.

O artigo 78.º, n.º 2, alínea f), do CPTA, aplicável à presente ação por força do artigo 35.º, n.º 1, do mesmo Código, determina, à semelhança das normas do CPC2013 invocadas pela entidade requerida, que a petição inicial deve ser “*deduzida por forma articulada*” e que o autor deve «*Expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação*».

Ao contrário do que alega a entidade requerida, o requerimento inicial está articulado, sendo composto por 4 artigos, pelo que inexistente violação da formalidade prevista no artigo 78.º, n.º 2, do CPTA.

O legislador não consagra, pelo menos expressamente, qualquer sanção para a ausência da alegação das razões de direito, ao contrário do que acontece quanto à omissão da alegação dos “*factos essenciais que constituem a causa de pedir*”, que dá origem à nulidade de todo o processo por ineptidão da petição inicial [cf. artigo 186.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), do CPC2013, aplicável *ex vi* artigo 35.º, n.º 1, parte final, do CPTA].

A falta de menção às razões de direito, isto é, a ausência de interpretação e aplicação das regras jurídicas aos factos narrados é uma mera irregularidade da petição inicial, a qual só assume relevância caso possa “*influir no exame ou na decisão da causa*” [cf. artigo 195.º, n.º 1, do CPC2013, aplicável *ex vi* artigo 35.º, n.º 1, parte final, do CPTA], o que acontecerá, por exemplo, quando a ausência das razões de direito



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

impeça o réu de se defender ou impeça o tribunal de delimitar o objeto do litígio. A omissão da exposição das razões de direito, poderá, ainda, conduzir à ineptidão da petição inicial caso torne ininteligível a causa de pedir [cf. artigo 186.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), do CPC2013, aplicável *ex vi* artigo 35.º, n.º 1, parte final, do CPTA].

No caso concreto, no requerimento inicial o requerente não invoca as normas em que fundamenta a sua pretensão, porém transcreve no artigo 1.º o requerimento que dirigiu à entidade requerida previamente à intimação, no qual elenca as normas que, no seu entender, lhe conferem o direito de acesso aos documentos. Por outro lado, a irregularidade decorrente do cumprimento imperfeito do artigo 78.º, n.º 2, alínea f), do CPTA, não impediu a entidade requerida de entender os fundamentos do pedido, tanto mais que os rebate, nem impede o tribunal de delimitar o objeto do litígio.

Do exposto decorre, **por um lado, que o requerente observou a forma articulada exigida pelo artigo 78.º, n.º 2, do CPTA, e, por outro lado, que o imperfeito cumprimento do artigo 78.º, n.º 2, alínea f), do CPTA, assume-se, na economia dos presentes autos, como uma mera irregularidade que não influi “no exame ou na decisão da causa”, pelo que não procede o argumento de que a entidade requerida deve ser absolvida da instância com os referidos fundamentos.**

\*

A decisão da 3.ª questão enunciada contende com a manutenção do interesse em agir, porém envolve a delimitação do direito de acesso da requerente, pelo que se conhecerá da mesma na fundamentação, após a fixação da matéria de facto e enunciação do enquadramento jurídico relevante.

\*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

**IV. Fundamentação**

Com relevância para a decisão **provaram-se** os seguintes factos:

1) Em 21/07/2022 o requerente remeteu para a entidade requerida, que recebeu, um requerimento, com o teor que consta do documento n.º 1, do requerimento, do qual consta o seguinte:

*«(...) Pedro Almeida Vieira, portador da carteira profissional de jornalista e 1786 e do cartão de cidadão 8611818 (...)*

*Pelo exposto, pese embora se estranhar que a legislação que institui um Portal da Transparência nos Media abra a porta à falta de transparência (...) prevalece em todo o caso o direito de acesso aos documentos administrativos na posse da ERC, designadamente os requerimentos/pedidos de confidencialidade feitos pelas empresas de comunicação, bem como os documentos administrativos da ERC que constituem a análise dos referidos pedidos e as competentes decisões, eventualmente expurgadas das partes sob reserva, que necessariamente incluirão somente os dados (números) que deixem de estar expostos no Portal da Transparência.*

*Nesse sentido, venho requerer a V. Exa., ao abrigo do estatuído na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), na sua mais recente versão (Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto), o acesso a cópia digital ou analógica de todos os requerimentos – desde 2017 até à data – das empresas de comunicação social que, no âmbito do artigo 3.º do Regulamento n.º 835/2020, de 2 de Outubro, ou anteriores, solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros e identificação das pessoas singulares ou colectivas que representam mais de 10% dos rendimentos totais e mais de 10% do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes.*

6



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*De igual modo, se solicita que se conceda acesso os documentos administrativos da ERC que contenham a eventual análise e decisão para cada um dos referidos pedidos de confidencialidade.*

*Requer-se também, se existir, documentos administrativos da ERC que identifiquem critérios ou normas de orientação para que que haja deferimento ou indeferimento dos pedidos.*

*Antecipadamente grato por uma indicação da data e local de consulta (...)» [cf. documento n.º 1, da petição inicial, quanto à data de remessa do requerimento e quanto à receção do mesmo, consideram-se os factos provados por acordo, por em relação a estes inexistir divergência entre as partes – cf. artigo 48.º da resposta].*

2) Em 28/07/2022 a entidade requerida publicou na sua página da internet a informação que consta do documento **A**, que se dá aqui por integralmente reproduzido, na qual existe um link de acesso ao documento “Regime da Transparência dos Media — Prática Regulatória 2016-2021”, com o teor documento **B**, que se dá aqui por integralmente reproduzido, do qual consta o seguinte:

*«(...) 4.2.2 Definição de guidelines*

*Apreciados de modo agregado, e ponderados globalmente, os argumentos apresentados até à data pelos regulados para fundamentar a reserva da divulgação de parte dos dados comunicados, é possível definir linhas de orientação (guidelines) sobre a apreciação dos pedidos de confidencialidade, que constituam pontos de partida para a apreciação dos pedidos presentes e futuros, com o objetivo de contribuir para operacionalizar e uniformizar a elaboração das informações técnicas e apoiar o Conselho Regulador na decisão.*

7



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*Assim, nos pontos seguintes sistematizam-se as linhas de orientação esboçadas na fase inicial de apreciação dos pedidos de confidencialidade. A exposição organiza-se em torno das áreas categoriais, acima elencadas, mais comumente solicitadas para reserva de informação. Deverá acentuar-se que se trata de linhas de orientação, e não de critérios fechados e rígidos, pelo que se assinala o seu carácter evolutivo, além de que não fica dispensada a apreciação caso a caso. (...)*»

[cf. documentos **A** e **B** extraídos da internet recurso à hiperligação que consta da resposta e incorporados nos autos com; cf. artigo 412.º do CPC2013].

3) Em 26/08/2022 a entidade requerida remeteu ao requerente, que recebeu, uma mensagem de correio eletrónico, a coberto da qual enviou o documento com o teor de fls. 45, do SITAF, que se dá aqui por integralmente reproduzido, do qual consta o seguinte:

*«(...) No que concerne à “transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social” releva a Lei n.º 78/2015, de 29 de Julho, que, também, alterou as Leis de Imprensa, da Televisão e da Rádio.*

*(...)*

*Tais órgãos ou pessoas (elencados exemplificativamente no n.º 1 do artigo 2.º) devem comunicar à ERC os elementos referidos nos artigos 3.º e 5.º, tal como o relatório anual a que se reporta o artigo 16.º, tudo sob pena das sanções contraordenacionais do artigo 17.º.*

*Chegados a este ponto, refere-se que a informação referida é, como regra, de acesso público e, para tal disponibilizada no site eletrónico da ERC e*





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*nas respetivas publicações periódicas, tudo nos termos do artigo 6.º da Lei 78/2005, que se vem citando.*

*Excecionalmente, a publicidade deixa de ocorrer “nos caso em que a ETC entenda que interesses fundamentais dos interessados justificam exceções a esse princípio” (publicidade).*

*Essa exceção é um conceito aberto a ser densificado casuisticamente, e discricionariamente, pela ERC.*

*Se a Entidade Reguladora entende entender não encerrar a informação, só o órgão de comunicação social que solicitar o sigilo tem legitimidade para questionar o deliberado.*

*Se a ERC cumpriu a regra da publicidade sem voz dissidente os elementos que lhe são fornecidos são públicos, de acesso livre, sem que esta Entidade tenha o encargo de os fornecer.*

*Do exposto resulta que se indefira o requerido por inutilidade, desrazoabilidade e não economia processual (artigos 3.º, 5.º e 8.º do CPA).*

*No entanto, caso, por lapso, algum elemento não estiver disponível nos sites acima referidos, o requerente, fundamentadamente, poderá solicitá-lo à ERC. (...)» [a receção do requerimento não é um facto controvertido entre as partes, pelo que, nesta parte, dá-se o facto provado por acordo].*

4) Em 09/09/2022 a entidade requerida apresentou resposta na qual indica a hiperligação para o documento **B** referido em 2) [cf. fls. 23, do SITAF].

\*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

**Inexistem outros factos com relevância para a decisão.**

\*

O artigo 37.º, n.º 1, da CRP, consagra o direito de todos a serem informados, sendo que o direito de serem informados sobre a gestão dos assuntos públicos é contextualizado, no artigo 48.º, n.º 2, da CRP, como uma garantia de participação pública.

No artigo 268.º, n.º 1 e n.º 2, da CRP, encontramos a refração do direito à informação no âmbito da relação dos cidadãos com a administração pública.

O artigo 268.º da CRP distingue o direito à informação administrativa procedimental (n.º 1 do artigo 268.º da CRP e artigos 82.º a 85.º do CPA2015), que pressupõe que os documentos solicitados digam respeito a um procedimento administrativo, do direito à informação não procedimental (n.º 2 e Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto), isto é, do direito de acesso a arquivos e registos administrativos.

Quando os documentos a que se pretende aceder estão inseridos num procedimento em curso e são solicitados por quem não é interessado no procedimento, a distinção entre o direito à informação procedimental e não procedimental não é fácil e, como se explicará, depende dos termos em que o requerimento de acesso é formulado.

Com efeito, a LADA não exclui do seu âmbito de aplicação o acesso a documentos inseridos em procedimentos administrativos, como decorre da noção de “*documento administrativo*” que consta do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), bem como do artigo 6.º, n.º 3. Esta última disposição refere-se expressamente ao “*acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos*”, cujo acesso pode, mas não tem que, ser deferido, “*até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração,*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.*”, de onde decorre que a circunstância de um procedimento estar em curso não exclui que um terceiro ao procedimento possa aceder aos documentos nele integrados ao abrigo do direito à informação não procedimental.

Por outro lado, o artigo 85.º do CPA2015 estende o direito à informação procedimental *“a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam.”*.

A diferença entre o regime de um e de outro direito não é, em regra, despicienda, na medida em que a LADA dispõe no seu artigo 5.º, n.º 1, 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.”*. De modo diverso, como *supra* indicado, o CPA2015 faz depender a extensão do direito à informação procedimento a quem não é interessado no procedimento à alegação, e prova, de um *“interesse legítimo no conhecimento dos elementos”*. Importa, no entanto, considerar, no presente caso, que o requerente invoca a qualidade de jornalista e que o artigo 8.º, n.º 2, do Estatuto do Jornalista, dispõe que *“O interesse dos jornalistas no acesso às fontes de informação é sempre considerado legítimo para efeitos do exercício do direito regulado nos artigos 61.º a 63.º do Código do Procedimento Administrativo”* [a lei refere-se às normas do CPA91].

É certo que a LADA, nos artigos 6.º, n.ºs 5 e 6, e 7.º, exige que o requerente alegue um *“interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante (...) que justifique o acesso à informação.”*, porém esta exigência não diz respeito a todos os documentos administrativos, mas apenas em relação aos documentos nominativos, aos que contenham dados de saúde, aos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa e na hipótese do requerente não estar munido de autorização do titular dos dados.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

José Manuel Sérvulo Correia, O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa, in Cadernos de Ciência e Legislação, n.ºs 9-10, página 135, ensina que «(...) ao passo que o primeiro direito [o da informação administrativa procedimental] se concebe no quadro subjetivo e cronológico de um procedimento administrativo concreto, o segundo existirá independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo (...)».

Raquel Carvalho, O direito à informação administrativa procedimental, páginas 160-161, explica que «(...) o direito à informação administrativa procedimental visa a tutela de interesses e posições subjetivas directas, enquanto o direito de acesso a arquivos e registos administrativos está configurado como um dos instrumentos de protecção de interesses mais objetivos partilhados pela comunidade jurídica, designadamente o da transparência da ação administrativa. (...)».

Assim, se a pretensão de acesso a documentos inseridos em procedimento em curso for formulada por um terceiro, estar-se-á no âmbito do direito à informação procedimental quando a pretensão de acesso é dirigida a um procedimento concreto e vise satisfazer interesses eminentemente subjetivos. Diversamente, estar-se-á no âmbito do direito à informação não procedimental se do requerimento de acesso decorrer que o recorte do pedido de acesso não é feito por referência a um concreto procedimento e, sobretudo, se decorrer que o requerente é motivado pela defesa de interesses partilhados pela comunidade jurídica.

No caso concreto, o requerente pretende o acesso a documentos que identifica através de uma categoria geral e abstrata e não por referência a procedimentos administrativos concretos: requerimentos, documentos preparatórios das decisões e decisões, referentes ao período temporal 2017-2022, relativas aos procedimentos, previstos no artigo 6.º, n.º 1, da Lei 78/20215, onde é solicitada a restrição de acesso



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

público às informações previstas no artigo 5.º da Lei 78/2015 [cf. ponto 1), da matéria de facto].

Por outro lado, nos termos em que o requerimento de acesso foi formulado [cf. ponto 1), da matéria de facto] decorre que através dele o requerente não é motivado pela satisfação de “interesses eminentemente subjetivos”, mas sim pela transparência da atividade administrativa.

Assim, à pretensão do requerente aplica-se a LADA [cf. artigo 4.º, n. 1, alínea c), da LADA, conjugado com o artigo 1.º dos Estatutos da ERC].

O enquadramento jurídico relevante para a decisão das questões *supra* enunciadas em **II**, sob os pontos **3**, e **4**, é, deste modo, o seguinte: **(i)** artigos 35.º, 37.º, n.ºs 1 e 2, 48.º, e 268.º, n.º 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP); **(ii)** Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA) [Lei n.º 26/2016, de 22/08]; **(iii)** Lei 78/2015, de 29/07, que regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social e altera a Lei de Imprensa, a Lei da Televisão e a Lei da Rádio; **(iv)** Regulamento n.º 835/2020, de 02/10, do Conselho Regulador da entidade requerida, que substitui o Regulamento n.º 348/2016; **(v)** Estatutos da Entidade Regulamento Para a Comunicação Social (Estatutos da ERC; Lei 53/2005, de 08/11); **(vi)** Lei 2/99, de 13/01 (Lei de Imprensa); **(vii)** Lei 1/99, de 01/01 (Estatuto do Jornalista).

São os seguintes os documentos que cuja cópia o requerente peticionou à entidade requerida:

**a)** documentos que identifiquem critérios ou normas de orientação para que haja deferimento ou indeferimento dos pedidos apresentados por empresas de comunicação social, desde 2017, solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros, da



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total dos passivos no balanço e dos passivos contingentes;

**b)** requerimento inicial e documentos que contenham a eventual análise e decisão relativos a todos os pedidos referidos em a).

Analisam-se estas pretensões de forma separada.

**a)** [documentos que identifiquem critérios ou normas de orientação para que haja deferimento ou indeferimento dos pedidos apresentados por empresas de comunicação social desde 2017 solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros, a confidencialidade da identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total dos passivos no balanço e dos passivos contingentes]

A LADA dispõe o seguinte no n.º 5 do seu artigo 13.º sob a epígrafe “Formas de Acesso”: «*A entidade requerida pode limitar-se a indicar a exata localização, na Internet, do documento requerido, salvo se o requerente demonstrar a impossibilidade de utilização dessa forma de acesso.*».

Na resposta a entidade requerida indicou, através de hiperligação, o documento no qual se encontram vertidas as *guidelines*/linhas de orientação na decisão dos pedidos de confidencialidade [cf. pontos 2) e 4, da matéria de facto] e o requerente não alegou factos com base nos quais o tribunal possa deduzir a impossibilidade de recurso a essa forma de acesso.

Deste modo, na pendência da causa, a entidade requerida satisfez parcialmente a pretensão do requerente, o que dá origem a uma inutilidade superveniente parcial da lide.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Pelo exposto, quanto ao pedido de acesso a documentos que identifiquem critérios ou normas de orientação na decisão dos pedidos de confidencialidade das informações referidas no artigo 5.º da Lei 78/2015, a instância deverá ser extinta com fundamento no artigo 277, alínea e), do CPC2013, o que se determinará a final.

**b) + c)** [cópia dos requerimentos, dos documentos preparatórios das decisões e cópia das referidas das decisões relativos a pedidos apresentados por empresas de comunicação social, desde 2017, a solicitar confidencialidade dos principais fluxos financeiros, a confidencialidade da identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total dos passivos no balanço e dos passivos contingentes].

Antes de mais há que delimitar os concretos documentos a que o requerente pretende aceder.

As entidades que cabem dentro das previsões normativas do artigo 2.º da Lei 78/2015 estão obrigadas a comunicar à ERC: i) a “*relação dos titulares por conta própria ou por conta de outrem, e usufrutuários de participações no capital social*” (artigo 3.º, n.º 1, da Lei 78/2015); ii) a composição dos órgãos sociais (artigo 3.º, n.º 1, da Lei 78/2015); iii) a identificação do responsável pela orientação editorial e supervisão dos conteúdos difundidos (artigo 3.º, n.º 1, da Lei 78/2015; iv) informação relativa aos principais fluxos financeiros, no caso de estarem obrigadas a contabilidade organizada (artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei 78/2015); v) relatório com informação verídica, completa, objetiva e atual sobre as estruturas e práticas de governo societário por si adotadas, no caso de entidades que sob forma societária prossigam atividades de comunicação social (artigo 16.º, n.º 1, da Lei 78/2015).

O artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, da Lei 78/2015, remete para regulamento a concretização da natureza dos dados a transmitir sobre os principais fluxos financeiros, sendo que devem incluir: a) a relação das pessoas individuais ou coletivas que tenham, por



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

qualquer meio, individualmente contribuído em, pelo menos, mais de 10 % para os rendimentos apurados nas contas de cada uma daquelas entidades; e b) a relação das pessoas individuais ou coletivas que sejam titulares de créditos suscetíveis de lhes atribuir uma influência relevante sobre a empresa.

O Regulamento 835/2020 no seu artigo 3.º concretiza as informações relativas aos indicadores financeiros que as entidades abrangidas pela Lei 78/2015 lhe devem comunicar, especificando no n.º 2 o seguinte: « *As pessoas singulares ou coletivas que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo anterior, prosseguem atividades de comunicação social devem ainda comunicar à ERC: a) A relação de pessoas singulares ou coletivas que representem mais de 10 % dos rendimentos totais, indicando a respetiva percentagem e rubricas a que se referem; b) A relação de pessoas singulares ou coletivas que representam mais de 10 % da soma do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes com impacto material nas decisões económicas, indicando a respetiva percentagem e as rubricas a que se referem.*».

Esta norma surge na sequência do que dispunha o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento 348/2016: « *As pessoas singulares ou coletivas que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo anterior, prosseguem atividades de comunicação social devem ainda comunicar à ERC: a) A relação de pessoas singulares ou coletivas que representem mais de 10 % dos rendimentos totais, indicando a respetiva percentagem e rubricas a que se referem; b) A relação de pessoas singulares ou coletivas que representam mais de 10 % da soma do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes com impacto material nas decisões económicas, indicando a respetiva percentagem e as rubricas a que se referem.*».

De acordo com o artigo 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015, as informações são em regra acesso público. Porém, a mesma norma permite que a ERC exceção da regra todas ou parte das informações quando entenda que interesses fundamentais dos interessados





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

justificam a derrogação do princípio geral de acesso (artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015).

Em conformidade o artigo 8.º do Regulamento 835/2020, determina o seguinte:  
*«1 - Atendendo à sensibilidade e ao carácter sigiloso de alguns dos dados solicitados, as entidades poderão solicitar à ERC a aplicação do regime de exceção previsto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho. 2 - O pedido deverá ser dirigido ao Conselho Regulador da ERC e deverá indicar expressamente quais os dados que a entidade não pretende ver divulgados, bem como, por cada dado indicado, as razões que estão na base do pedido de não divulgação pública. 3 - Aquando da publicação da informação de cada entidade, em base de dados eletrónica desenvolvida para o efeito (Portal da Transparência), em cumprimento do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, serão referenciados os elementos que não serão divulgados após aprovação de requerimento submetido pelo interessado com esse fim.».*

O artigo 8.º do antecedente Regulamento 348/2016 também dispunha em sentido idêntico: *« 1 - Atendendo à sensibilidade e ao carácter sigiloso de alguns dos dados solicitados, as entidades poderão solicitar à ERC a aplicação do regime de exceção previsto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho. 2 - O pedido deverá indicar expressamente os dados que a empresa não pretende ver divulgados, bem como as razões que estão na base do pedido de não divulgação pública dessa informação. 3 - Aquando da publicação da informação de cada entidade, deverá constar indicação das matérias que foram alvo de pedido de não disponibilização pública.».*

O requerente não pretende o acesso a todos os requerimentos apresentados ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015, conjugado com o artigo 8.º do Regulamento 835/2020 (ou com o antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016). O requerente restringe a sua pretensão de acesso aos documentos [especificamente, requerimentos iniciais, documentos preparatórios da decisão e decisão] relativos a



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

procedimentos iniciados, desde 2017, por empresas de comunicação social que visem a aplicação da restrição de acesso às informações a transmitir ao abrigo do artigo 5.º da Lei 78/2015.

Quanto a esta pretensão o ofício descrito em 3), da matéria de facto nada diz, pelo que, nesta parte e ao contrário do que defende a entidade requerida, não se verifica a inutilidade superveniente da lide.

Aqui chegados importa, importa distinguir os documentos integrados em procedimentos ainda em curso, isto é, os pedidos de confidencialidade que ainda não foram decididos, daqueles integrados em procedimentos em relação aos quais a entidade requerida já decidiu o pedido de confidencialidade.

A necessidade da destrinça é relevante em face dos argumentos esgrimidos pela entidade requerida na resposta para sustentar a improcedência da pretensão do autor, os quais se sintetizam do seguinte modo:

1.º argumento: disponibiliza no Portal da Transparência publicações periódicas no âmbito das quais dá conhecimento dos pedidos de confidencialidade que vai recebendo, bem como, a maioria das vezes, das empresas requerentes, pelo que não lhe deve ser exigido o exercício de procura, compilação e envio ao Requerente de tais informações, quando o mesmo as tem, de uma forma mais ou menos óbvia e facilitada, à sua disposição;

2.º argumento: quando deferido o pedido apresentado ao abrigo dos artigos 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015 e 8.º do Regulamento 835/2020 o(u do antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016), a confidencialidade abrange não só as próprias informações, mas também o pedido e a decisão pois os documentos do procedimento podem, ainda que de forma indireta, revelar essas mesmas informações e não tem obrigação de divulgar informações consideradas confidenciais;



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

3.º argumento: verificam-se as restrições de acesso previstas no artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, da LADA e o requerente não tem autorização escrita para acesso aos dados nem o requerente alega *«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»*;

O 1.º argumento não merece acolhimento.

A LADA dispõe no seu artigo 13.º o seguinte *«5 - A entidade requerida pode limitar-se a indicar a exata localização, na Internet, do documento requerido, salvo se o requerente demonstrar a impossibilidade de utilização dessa forma de acesso.»*.

Ora, a entidade requerida alega que pelo menos parte das informações que o requerente pretende obter estão disponíveis no Portal da Transparência, porém não indica a exata localização na internet da referida informação, nem alega que os concretos documentos, cuja cópia lhe foi solicitada, estão disponíveis *on-line*, pelo que, nesta parte, a pretensão de acesso não se pode considerar satisfeita.

É certo que a LADA não obriga a requerida a *“criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido”* (artigo 13.º, n.º 6), porém o pedido do requerente é de mero acesso a documentos existentes, não exigindo, ao contrário do que defende a entidade requerida, a elaboração de compilações.

Por outro lado, a LADA determina no seu artigo 15.º que *«3 - As entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente. 4 - Em casos excecionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 pode ser*

19



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*prorrogado até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto, com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo de 10 dias.».*

Da conjugação das normas transcritas decorre que cabe à entidade requerida concretizar, através da alegação de factos, em que medida a pretensão do requerente poderia ser considerada abusiva. Por outro lado, para fazer operar a previsão normativa do artigo 15.º, n.º 3, da LADA não basta um mero inconveniente no exercício quotidiano das atribuições da entidade requerida, cabendo a esta alegar factos dos quais o tribunal possa concluir que a satisfação do pedido de acesso é desproporcionadamente onerosa, em face dos interesses que motivam o pedido de acesso.

A entidade requerida não observa este ónus, nem sequer indicando o número de documentos envolvidos na satisfação do pedido do requerente, pelo que o primeiro argumento da entidade requerida é inidóneo para afastar o princípio da administração aberta previsto no artigo 2.º da LADA, como concretização do direito fundamental consagrado no artigo 268.º da CRP.

O 2.º argumento não tem o alcance de permitir à entidade requerida restringir *in totum* o direito de acesso do requerente, como se passa a explicar.

O direito de acesso está sujeito a limites ou restrições legais para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e cuja tutela colida com o princípio da administração aberta, consagrado no artigo 5.º da LADA, e no artigo 6.º, n.º 1, primeira parte, da Lei 78/2015.

O artigo 1.º, n.º 4, da LADA determina que «*A presente lei não prejudica a aplicação do disposto em legislação específica, designadamente quanto: (...) c) ao acesso a documentos objeto de outros sistemas de informação regulados por legislação especial;*».



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA JUÍZO COMUM

\*

Ora, a Lei 78/2015 contem um regime especial quanto à divulgação e acesso aos documentos e informações que as entidades abrangidas pelo seu artigo 2.º devem entregar ou prestar à ERC.

O princípio geral vertido no artigo 6.º, n.º 1, da LEI 78/2015, é o do “*acesso público*”, em consonância com o artigo 5.º da LADA.

Porém, na segunda parte do n.º 1 do artigo 6.º da Lei 78/2015, o legislador permite que a ERC, exclua do acesso público documentos/informações quando “*entenda que interesses fundamentais dos interessados justificam exceções a esse princípio*”. Esta exclusão de acesso ocorre fora do esquema de um concreto pedido de acesso, pelo que a ERC não pondera o concreto interesse de um interessado no acesso à informação.

Do exposto resulta que quanto aos documentos/informações que se encontrem na posse da entidade requerida por lhe terem sido entregues ou prestadas ao abrigo do regime da Lei 78/2015, o legislador confere poderes à ERC para restringir *ab initio* o direito à informação não procedimental para tutela de outros direitos fundamentais, como o direito à reserva de intimidade da vida privada [artigo 26.º da CRP] ou o direito à livre iniciativa económica [artigo 61.º da CRP].

A restrição de acesso prevista no n.º 1, segunda parte, do artigo 6.º da Lei 78/2015, melhor se compreende atento o dever de ativa divulgação de informação que o artigo 6.º, n.º 2, da Lei 78/2015, faz impender sobre a ERC.

Efetivamente, na ausência da decisão de restrição de acesso prevista no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015, a entidade requerida está obrigada a disponibilizar a informação que lhe é transmitida ao abrigo do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 5.º e do artigo 16.º da referida Lei “*através do seu sítio eletrónico oficial, através de uma base de dados, de fácil acesso e consulta, especialmente criada para o efeito*”.

21



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Os especiais deveres de reporte das entidades do sector da comunicação social e o dever de divulgação ativa da informação por parte da ERC explica-se pela natureza do setor.

Com efeito, o sector da comunicação social é um dos pilares da democracia, cabendo à entidade requerida o papel de regulador independente, a quem está acometida a responsabilidade de zelar para que os agentes do referido sector concorram para os objetivos elencados no artigo 7.º dos Estatutos da ERC. Por outro lado, é também a especial natureza do sector da comunicação social que justifica que os agentes que nele operam estejam adstritos a especiais deveres de reporte de informação e transparência. Finalmente, é o papel de regulador independente da entidade requerida que, por obrigá-la ao profundo conhecimento do setor regulado, a coloca na melhor posição para acomodar as forças centrífugas e centrípetas emergentes da confluência do direito à informação não procedimental com os deveres especiais de reporte e transparência e com outros direitos e interesses que merecem tutela constitucional.

Francisco Paes Marques, Acesso à informação administrativa e proteção de dados, in *Garantia de Direitos e Regulação: Perspetivas de Direito Administrativo*, AAFDL Editora, página 262-263, ensina que «(...) cada entidade reguladora no exercício das suas competências sectoriais, tem de adotar decisões que implicam a consideração do binómio acesso à informação administrativa versus proteção de dados, e, frequentemente, proceder à resolução dos conflitos que a sua aplicação suscite. Assim é porque são dois princípios com dignidade constitucional cuja consideração assume um carácter transversa a toda a atividade administrativa, os quais, por via do respetivo âmbito, são suscetíveis de inúmeras vezes entrarem em rota de colisão.

*A atividade reguladora, quer devido aos domínios setoriais que cobre, quer por força da natureza das relações que aí subjazem, constitui um terreno fértil para*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*ocorrência de tais colisões. Por um lado, as entidades reguladoras sectoriais, sendo entidades administrativas, estão submetidas ao princípio da transparência administrativa ou administração aberta (...). Por outro lado, os domínios materiais que são objeto de regulação implicam o tratamento de dados pessoais em larga escala. (...) Os amplos poderes que estas entidades dispõem (poderes inspetivos, sancionatórios, de resolução de conflitos) convertem-nas em atores ou responsáveis pelo tratamento de dados com um estatuto especialmente qualificado. (...)»*

A responsabilidade de divulgação ativa de informação que envolve um conjunto assinalável de dados que não são, em regra, do domínio público, tem que acarretar a responsabilidade de impedir que a referida divulgação comprometa outros interesses de grau de importância idêntico ao valor da transparência.

Trata-se assim de uma restrição de acesso que depende de procedimento, de iniciativa da ERC ou da iniciativa do titular da informação (cf. artigo 8.º do Regulamento 835/2020 ou o antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016), pretendendo o requerente aceder a documentos contidos nos referidos procedimentos, incluindo não só o requerimento inicia, mas também a decisão sobre o pedido de restrição de acesso e respetivos documentos preparatórios.

A restrição de acesso diz expressa e diretamente respeito às informações e documentos a facultar à ERC, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 1, 5.º e 16.º, da Lei 78/2015. Assim, nem a ativa divulgação de informação nem a restrição de acesso abrangem, pelo menos diretamente, o requerimento referido no artigo 8.º do Regulamento 835/2020 ou no antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016, a decisão referida na segunda parte do n.º 1 do artigo 6.º da Lei 78/2015 ou os documentos preparatórios da mesma.

São a esses documentos a que o requerente pretende aceder.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Não obstante a entidade requerida tem razão quando afirma que a restrição de acesso prevista no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015, tem que abranger os documentos a que o requerente pretende aceder quando revelem a informação que foi subtraída do acesso público, sob pena de colocar em causa o desiderato do artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015.

Contudo, este argumento não legitima a recusa de acesso *in totum*, havendo que distinguir três situações distintas: procedimentos findos que culminaram com uma decisão de indeferimento do pedido de restrição do acesso público; procedimentos que culminaram com uma decisão de deferimento, total ou parcial, do pedido de restrição do acesso público e procedimentos em curso.

Com base nos artigos 1.º, n.º 4, alínea c), da LADA, 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015 conjugados com as decisões da entidade requerida, não pode a entidade requerida negar o acesso solicitado pelo requerente aos documentos que digam respeito a procedimentos que culminaram em decisões de indeferimento dos pedidos de restrição de acesso.

Se a própria informação é pública nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Lei 78/2015, os documentos solicitados pelo requerente não envolvem o risco de divulgação de dados sujeitos a restrição de acesso. Assim, por exemplo, se através da divulgação da informação prevista no artigo 6.º, n.º 2, da Lei 78/2015, é público o nome da pessoa singular ou coletiva que contribuiu para mais de 10% dos rendimentos de uma das entidades abrangida pelo artigo 2.º da Lei 78/2015, a entidade requerida não pode invocar a confidencialidade para recusar o acesso pretendido pelo requerente, uma vez que é informação acessível ao público.

A restrição de acesso invocada pela entidade requerida, decorrente das decisões que, ao abrigo do artigo 6.º da Lei 78/2015, determinem a exceção à regra do acesso público, só é aplicável aos procedimentos que culminaram com o deferimento do pedido





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA JUÍZO COMUM

\*

e apenas e na medida em que os documentos a que o requerente pretende aceder [requerimento inicial, documentos preparatórios da decisão e decisão] revelem direta ou indiretamente as informações subtraídas do acesso público.

Efetivamente, as disposições da Lei 78/2015 não derrogam a aplicação do artigo 6.º, n.º 8, da LADA, que consagra o seguinte: «*Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.*». Esta disposição existe em nome da proporcionalidade na compreensão do direito à informação não procedimental, só sendo legítima na estrita medida em que seja necessária para proteger outros interesses/direitos com tutela constitucional.

Do exposto resulta que com base nos artigos 1.º, n.º 4, alínea c), da LADA, 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015, conjugados com o artigo 8.º do Regulamento 835/2020 ou com antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016, nos procedimentos que culminaram em decisões de deferimento, total ou parcial, a entidade requerida, em face do disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA, não pode simplesmente negar o acesso solicitado pelo requerente. Quanto aos referidos procedimentos deve a entidade requerida expurgar os documentos de todos os elementos que revelem direta ou indiretamente as informações, que, por decisão da entidade requerida, foram subtraídas do acesso público.

Em relação aos procedimentos em curso – isto é, àqueles em que entidade requerida ainda não decidiu se a tutela dos direitos fundamentais dos interessados justifica a exceção à regra de acesso público – inexistente a restrição de acesso prevista na segunda do n.º 1 do artigo 6.º da LADA, por a mesma depender de decisão da entidade requerida.

Exatamente porque a entidade requerida ainda não realizou a ponderação exigida pelo artigo 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015, não é possível a aplicação do artigo 6.º, n.º 8, da



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

LADA, na medida em que não se sabe se existe informação a expurgar ao abrigo da referida norma.

Não obstante, a ausência de decisão não pode conduzir a uma situação em que os interesses/direitos do requerente da restrição de acesso sejam colocados em causa sem que o mecanismo legal de proteção tenha ainda operado.

Importa notar que atenta a natureza da informação a fornecer à ERC ao abrigo do artigo 5.º da Lei 78/2015, designadamente ao abrigo do n.º 3, a sua divulgação pública pode colocar em causa o direito à reserva da intimidade da vida privada das pessoas singulares e/ou o direito de livre iniciativa económica privada [artigos 26.º e 61.º da CRP], isto é, trata-se de uma situação em que a recusa de acesso [*rectius* o diferimento do acesso] é necessária, adequada e proporcional para impedir ou pelo menos evitar a lesão de outros direitos garantidos pela CRP que entram em conflito com o direito à informação não procedimental.

É certo a ERC pode concluir, que ao cabo e ao resto, o conflito era meramente aparentemente ou que deve ser resolvido em favor do direito de acesso, porém tais circunstâncias só acentuam a necessidade e adequação da restrição de acesso até à decisão.

Trata-se, assim, de uma hipótese em que a entidade requerida deve diferir o acesso “*até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar*”, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da LADA.

Caso desde a elaboração do documento haja decorrido um ano sem que o pedido tenha sido decidido, não pode a entidade requerida recusar o acesso com base na conjugação dos artigos 1.º, n.º 4, alínea c), da LADA, 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015, porém



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

poderá fazê-lo ao abrigo de outras restrições de acesso admitidas pela LADA, como se passa a explicar, a propósito da análise do 3.º argumento da entidade requerida.

O 3.º argumento reporta-se às restrições de acesso previstas nos artigos 6.º, n.ºs 5 e 6, da LADA, as quais se referem, respetivamente, à proteção de dados pessoais de pessoas singulares ou à proteção de segredos comerciais, industriais ou informações relativas à vida interna de uma empresa.

Estas restrições de acesso operam mesmo quando a entidade requerida tenha deferido o pedido formulado nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Lei 78/2015, e do artigo 8.º do Regulamento 835/2020 ou do antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016.

De facto, o juízo ponderativo do artigo 6.º, n.º 2, da Lei 78/2015 foca-se nas informações/documentos abrangidos pelo n.º 1 do artigo 3.º, pelo artigo 5.º e pelo artigo 16.º da Lei 78/2015 e não no teor dos documentos que integram os procedimentos previstos no artigo 8.º do Regulamento 835/2020 ou no antecedente artigo 8.º do Regulamento 348/2016, a que o requerente pretende aceder.

Quer-se com isto dizer que os “*interesses fundamentais dos interessados*” que justificam a restrição de acesso ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Lei 78/2015, podem não ser inteiramente coincidentes com os interesses/direitos protegidos pelo artigo 6.º, n.º 5 e 6, da LADA. Sendo certo que as citadas previsões normativas da LADA pressupõem que os dados vertidos nos documentos a que o requerente pretende aceder não sejam de acesso público, pelo que não pode a entidade requerida sustentar a denegação, total ou parcial, de acesso nos termos do artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, da LADA, quando os dados são do domínio público nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Lei 78/2015.

A previsão normativa do artigo 6.º, n.º 5, da LADA, diz respeito a “*documentos nominativos*”, isto é, aqueles que contêm «(...) *dados pessoais, na aceção do regime*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.».*

O conceito de “*dados pessoais*” consta do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/679 nos seguintes termos: *«informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular».*

Ora, o requerente pretende aceder a dados que podem ser considerados dados pessoais quando não sejam do domínio público. Por exemplo, o nome das “*pessoas individuais (...) que tenham, por qualquer meio individualmente contribuído em, pelo menos, mais de 10% para os rendimentos apurados nas constas de cada uma das entidades ou que sejam titulares de créditos suscetíveis de lhes atribuir uma influência relevante sobre a empresa (...)*”.

Por seu turno, o artigo 6.º, n.º 6, da LADA, diz respeito a “*(...) documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa.*”.

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos no parecer n.º 284/2008, de 12/11/2008 [disponível no endereço da internet <https://www.cada.pt/files/pareceres/2008/284.pdf>] explica o seguinte sobre esta restrição de acesso:

*os segredos deixam de o ser (não estando daí em diante protegidos) quando são conhecidos fora da empresa a que se referem e de outros (como a*

28



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*Administração) que os conhecendo devam manter segredo em relação aos mesmos, ou quando perdem o seu valor económico.*

*c) A norma que protege o segredo, tem como finalidade impedir que o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos constitua uma maneira de colher, junto da Administração, indicações estratégicas respeitantes a interesses fundamentais respeitantes a terceiros, distorcendo dessa forma as regras do mercado.*

*As entidades que se relacionam com a Administração, exercendo atividades materialmente administrativas, são, em algumas situações, forçadas (por lei ou imposição da Administração) a revelar informação reservada. É em relação a esta informação (...) que pode ser reivindicada a aplicação da restrição de acesso ora em apreciação.*

*A revelação voluntária dessa informação a uma entidade sujeita ao princípio da administração aberta implica que a mesma não deve ser tida como secreta, uma vez que não se verifica a vontade de a manter secreta.*

*(...)*

*e) O segredo sobre a vida interna que uma empresa pode manter está, à partida, condicionado por circunstâncias como a de estar cotada em bolsa (ou não), a de ser uma empresa pública, uma empresa privada ou uma entidade no exercício de atividade materialmente administrativa. Tendo em conta essas circunstâncias, cada empresa pode reivindicar um espaço de reserva, delimitado, nomeadamente, por obrigações de transparência e de divulgação de informação. Estes segredos têm a ver com a forma como cada empresa, internamente, organiza, executa e planifica a sua atividade. Trata-se da vida privada das empresas.*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*São segredos sobre a vida interna das empresas, por exemplo, a situação contributiva face à segurança social e o fisco (a menos que, por lei, tenha que ser revelada), a escrituração comercial e a planificação de reestruturações internas. Os segredos da vida interna das empresas, em regra, não são apropriáveis e não têm um valor de mercado. Não são passíveis de replicação, mas o seu conhecimento por terceiros pode acarretar prejuízos. (...)*»  
[sublinhados nossos].

Ora, saber quem são os principais credores ou os principais clientes das entidades abrangida pelo artigo 2.º da Lei 78/2015 obrigadas a ter contabilidade organizada (artigo 5.º, n.º 3, da Lei 78/2015) pode permitir aceder à estratégia comercial ou à estratégia de gestão da referida entidade e, nessa medida, revelar informações pertinentes à vida interna das empresas.

Do exposto resulta que a entidade requerida deve fundamentadamente [cf. artigo 15.º, n.º 1, da LADA] expurgar as informações que cabem nas restrições de acesso previstas no artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, da LADA dos documentos a que o requerente pretende aceder.

Efetivamente, para que o requerente pudesse aceder a tais informações teria que estar munido de autorização concedida pelos titulares dos dados, o que não é o caso, ou ter alegado, o que não fez, factos concretos que habilitassem a entidade requerida e o tribunal a proceder à ponderação exigida pelo artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, da LADA.

Não basta a mera invocação da qualidade de jornalista. Com efeito, não obstante o disposto no artigo 22.º, alínea b), da Lei de Imprensa, e no artigo 8.º n.ºs 1 e 2, do Estatuto do Jornalista, o n.º 3, desta última norma, dispõe o seguinte “*O direito de acesso às fontes de informação não abrange os (...) documentos (...) protegidos ao abrigo de legislação específica, os dados pessoais que não sejam públicos dos*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*documentos nominativos relativos a terceiros, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica (...)».*

Do exposto resulta que, em síntese, o seguinte:

**a)** a instância deverá ser extinta com fundamento em inutilidade superveniente da lide quanto ao pedido de entrega de fotocópia ou cópia dos documentos que identifiquem critérios ou normas de orientação para que haja deferimento ou indeferimento dos pedidos apresentados por empresas de comunicação social, desde 2017, solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros, da identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes;

**b)** quanto ao pedido de entrega de fotocópia ou cópia dos requerimentos, dos documentos que contenham a eventual análise e da decisão relativos a todos os pedidos apresentados por empresas de comunicação social, desde 2017, solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros, da identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes a entidade requerida dever ser intimada nos seguintes termos:

i) quanto aos procedimentos findos [ie sobre as quais não há a decisão prevista no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015]; entregar os documentos solicitados pelo requerente expurgados das informações abrangidas pelas decisões de restrição de acesso público, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2018, bem como expurgados dos dados pessoais, nos termos do artigo 6.º, n.º 5, da LADA, e dos dados que revelem segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, da LADA, comunicando ao requerente o motivo do expurgo;



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

ii) quanto aos procedimentos em curso [ie sobre as quais não há a decisão prevista no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015]: diferir a entrega dos documentos “até à tomada de decisão” ou “ao arquivamento do processo” desde que sobre a elaboração do documento não tenha decorrido um ano, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da LADA ou caso desde a elaboração do documento haja decorrido um ano entregar ao requerente os documentos solicitados expurgados dos dados pessoais, nos termos do artigo 6.º, n.º 5, da LADA, e dos dados que revelem segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, da LADA, comunicando ao requerente o motivo do expurgo

Considerando a extensão do pedido de acesso, é adequado fixar para cumprimento da intimação o prazo máximo de 10 dias [cf. artigo 108.º, n.º 1, do CPTA], contados nos termos do artigo 87.º do CPA2015.

Os responsáveis pelo cumprimento da presente decisão são os membros da direção executiva da entidade requerida [cf. artigo 32.º dos Estatutos da ERC], isto é, o presidente e vice-presidente do conselho regulador e o diretor executivo [cf. artigo 33.º dos Estatutos da ERC]. Ocorre vacatura do lugar de vice-presidente [<https://www.erc.pt/pt/a-erc/direcao-executiva/>], sendo titular do cargo de presidente o Dr. Sebastião José Coutinho Póvoas e o Dr. Pedro Correia Gonçalves [Deliberação (extrato) n.º 102/2019].

\*

À causa deverá ser fixado o valor de €30.000,01, sem prejuízo, para efeitos de custas, do disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do RCP – cf. artigos 306.º do CPC2013 conjugado com os artigos 31.º, n.º 4, e 34.º do CPTA.

\*





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

A entidade requerida deverá ser condenada no pagamento das custas, considerando que no momento em que a requerente intentou a presente intimação a entidade requerida não tinha satisfeito a sua pretensão, o que veio a ocorrer parcialmente na pendência da intimação, e quanto às demais pretensões entidade requerida será intimada a fornecer os documentos ao requerente – cf. artigos 527.º e 536.º, n.º 3, 2.ª parte, e n.º 4, primeira parte, do CPC2013.

\*

**V. Decisão**

Nos termos e com os fundamentos expostos:

**I. Extingo a instância com fundamento em inutilidade superveniente da lide** quanto ao pedido de entrega de fotocópia ou cópia dos documentos que identifiquem critérios ou normas de orientação para que haja deferimento ou indeferimento dos pedidos apresentados por empresas de comunicação social, desde 2017, solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros, da identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes;

**II. Quanto ao pedido de entrega de fotocópia ou cópia dos requerimentos, dos documentos que contenham a eventual análise e da decisão relativos a todos os pedidos apresentados por empresas de comunicação social, desde 2017, solicitando confidencialidade dos principais fluxos financeiros, da identificação das pessoas singular ou coletivas que representem mais de 10% dos rendimentos totais e/ou mais de 10% do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes **intimo a entidade requerida** nos seguintes termos**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

a) quanto aos documentos inseridos em procedimentos findos [ie sobre as quais não há a decisão prevista no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015]: entregar ao requerente os documentos por ele solicitados expurgados das informações abrangidas pelas decisões de restrição de acesso público, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2018, bem como expurgados dos dados pessoais, nos termos do artigo 6.º, n.º 5, da LADA, e dos dados que revelem segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, da LADA, e comunicar ao requerente o motivo do expurgo;

b) quanto aos documentos inseridos procedimentos em curso [ie sobre as quais não há a decisão prevista no artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei 78/2015]: diferir a entrega dos documentos “*até à tomada de decisão*” ou “*ao arquivamento do processo*” desde que sobre a elaboração do documento não tenha decorrido um ano, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da LADA ou caso desde a elaboração do documento haja decorrido um ano entregar ao requerente os documentos solicitados expurgados dos dados pessoais, nos termos do artigo 6.º, n.º 5, da LADA, e dos dados que revelem segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, da LADA, e comunicar ao requerente o motivo do expurgo.

**II.** Fixo o prazo para cumprimento da intimação em 10 dias, contados nos termos do artigo 87.º do CPA2015, desde o trânsito em julgado da presente decisão.

**III.** Fixa-se à causa o valor de €30.000,01, sem prejuízo do disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do RCP.

**IV.** Custas pela entidade requerida.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

V. Notifiquem-se as partes e o DMMP.

VI. Sem prejuízo da notificação nos termos do ponto anterior, notifique-se, por carta registada com aviso de receção, a presente sentença ao Dr. Sebastião José Coutinho Póvoas e ao Dr. Pedro Correia Gonçalves, membros da direção executiva da entidade requerida, advertindo-os de que devem diligenciar pelo cumprimento da intimação, sob pena de não o fazendo, sem justificação aceitável, poderem vir a ser condenados em sanção pecuniária compulsória, nos termos conjugados dos artigos 108.º, n.º 2, e 169.º, n.º 2, do CPTA, sem prejuízo do apuramento da responsabilidade civil, disciplinar e criminal a que haja lugar, segundo o disposto no artigo 159.º.

VII. Registe-se.

\*

Lisboa, 08/01/2022

A Juíza de Direito

Maria Carolina Duarte