

Palavras do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo  
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra  
Colóquio “O Acesso à Informação Administrativa”  
Evento promovido pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos  
Lisboa, 21 de Maio de 2009

Antes do mais, gostaria de agradecer o convite que me foi dirigido pelo Presidente da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, o meu prezado Colega, e Amigo, Juiz Conselheiro António José Pimpão, para usar da palavra nesta sessão de abertura de um colóquio que trata de um tema da maior importância e actualidade: “O Acesso à Informação Administrativa”, numa sociedade da informação e do risco, como a sociedade portuguesa também o é.

Sociedade em que são complexos e deveras delicados os equilíbrios a estabelecer, entre, *por um lado*, o direito dos cidadãos à informação, em face da administração pública, e, *por outro lado*, a manutenção de áreas de restrição a esse direito fundamental com incidência administrativa.

E tudo isto em questões que vão desde a defesa nacional e segurança do Estado, às relações exteriores e com organizações internacionais, aos segredos industriais, comerciais, empresariais, financeiros ou fiscais, aos processos judiciais, aos procedimentos criminais, à prevenção da criminalidade, aos dossiers pessoais ou médicos, bem assim como a um enorme manancial de informação administrativa, cuja comunicação a terceiros ou no interior da própria administração possa constituir um atentado à reserva da vida privada e familiar.

Subjacentes a todas estas questões encontram-se muitos interesses públicos e privados, a exigir uma ponderação aturada, de ordem casuística, atenta aos contornos específicos de cada situação concreta, e determinando o peso relativo a atribuir, em caso de colisão, aos valores defendidos pelo direito de acesso à informação administrativa e aos interesses protegidos pela ocultação dessa informação.

Ponderação essa que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, na sua qualidade de autoridade administrativa independente, de natureza pré-contenciosa, é, há já vários anos, chamada a fazer.

Tal como o são, de resto, os tribunais administrativos e fiscais, já que num Estado de Direito democrático, como o nosso, o recurso à instância judicial tem de estar sempre assegurado, encontrando-se reservada aos tribunais a última palavra, quando e onde estejam em causa direitos fundamentais prenes de incidências administrativas, como é o caso dos direitos de participação e informação dos interessados no procedimento administrativo.

A recolha e o armazenamento de informação, nomeadamente de informação de natureza administrativa, são, e sempre foram, instrumentos de geração de poder – poder de organização, mas também poder de controlo das burocracias administrativas sobre as populações, que se tornou indissociável do processo de formação e consolidação do Estado moderno.

Um poder que a chegada do computador veio extraordinariamente aumentar, pela expansão da capacidade de armazenamento de informação muito para além da capacidade do cérebro humano ou do documento em papel, e, mais ainda, em razão da expansão, nas últimas décadas abissal, das possibilidades de recolha, armazenamento, tratamento e cruzamento de dados, mercê das novas tecnologias da comunicação e informação, designadamente a “internet”.

Esta evolução, mais ou menos recente, de muitos Estados para aquilo a que alguns já baptizaram de “Estado base de dados”, coloca sérias, por vezes mesmo preocupantes, questões, relativamente ao controlo, segurança, transparência e democraticidade das relações entre administração pública e sociedade civil.

É que, se, *por um lado*, estas relações se têm vindo a pautar por uma maior abertura da administração à participação e controlo dos cidadãos e da comunidade política em geral, o que passa, designadamente, pela garantia de acesso dos cidadãos aos arquivos e registos administrativos, *por outro lado*, são inevitáveis, e cada vez mais comuns, os conflitos surgidos entre este direito e outros direitos e interesses, públicos e privados, de igual ou até maior dignidade substantiva e jurídica, como, por exemplo, os interesses atinentes à segurança interna e externa, à investigação criminal ou defesa da vida privada.

Mas estendem-se muito para além destes os espaços de potencial conflito entre o interesse público na transparência administrativa e outros interesses, de ordem pública ou privada, perfeitamente legítimos, que merecem séria ponderação, na hora de decidir da divulgação ou da retenção de informação administrativa, podendo aqui apontar-se as áreas de reserva industrial, comercial e/ou empresarial juridicamente relevantes, nomeadamente as atinentes às políticas estratégicas das empresas, políticas que, se transpiradas para o domínio público, poderiam colocar as respectivas empresas em séria desvantagem competitiva.

O direito de acesso dos cidadãos à documentação detida pelas entidades públicas é uma emanção do princípio da administração aberta, e marca, contundentemente – pelo menos a título jurídico e programático – a passagem de uma administração de decisão autoritária, fechada sobre si mesma, e decidindo em segredo, para uma administração de para-concertação, actuando com publicidade e em comunicação com a sociedade civil envolvente.

Uma administração que deve apelar ao envolvimento mais activo dos cidadãos e das organizações interessadas na gestão da coisa pública, nomeadamente pela participação no procedimento e na formação da vontade administrativa, garantindo-lhes, para tal, o acesso aos arquivos e registos administrativos, sobretudo no que respeita à informação sobre o andamento de processos em que sejam partes directamente interessadas ou sobre as resoluções definitivas que sobre eles sejam tomadas.

Para captar esta transformação de uma administração de segredo e opacidade numa administração de publicidade e abertura, é, por vezes, utilizada a metáfora da “casa de vidro”, uma metáfora que, pretendendo transmitir uma ideia de transparência e sujeição da actividade administrativa à crítica e ao controlo populares, transmite, obliquamente, uma outra ideia também:

A dos riscos associados à abertura ao público da informação armazenada pela administração, caso não sejam devidamente compensados os espaços de transparência com espaços de reserva da intimidade, quer da própria administração, quer dos cidadãos, que ela tem de servir.

É que à absolutização do direito de acesso corresponde, necessariamente, a fragilização da capacidade do Estado para prosseguir interesses comunitários de vital importância, porque indispensáveis à manutenção da sua soberania e à nossa sobrevivência individual e colectiva, como o são, por exemplo, os interesses de defesa e segurança interna, ou ainda da administração da justiça.

E a própria consagração do direito à informação administrativa, em termos cada vez mais amplos, pode traduzir-se numa fragilização das liberdades das pessoas, individuais ou colectivas, pela exposição indevida, através das “paredes de vidro” da nova administração, das enormes quantidades de informação armazenadas a nosso respeito, nos seus muitos bancos de dados.

Se a máxima, atribuída a Richelieu, de que “saber dissimular é a sabedoria dos reis” é hoje justificadamente tida por atentatória ao direito do cidadão ao saber, à participação e ao controlo dos actos da administração, também o velho adágio de que “quem nada tem a esconder, nada tem a rezear” deixou de fazer sentido.

É que muito há, de facto, a rezear, quando os perigos de devassa das liberdades individuais se tornam reais, designadamente, em função da crescente facilidade de acesso, inter-relacionamento e difusão, tanto nacional, quanto internacional, de informações sobre os mais diversos aspectos da nossa vida – saúde, educação, segurança social, registo criminal, impostos, etc.

Informações que, tendo sido, muitas das vezes, recolhidas pela administração, no intuito de prestar melhores serviços públicos ou de os prestar a um menor custo, podem, posteriormente, ser partilhadas com o exterior ou mesmo entre diferentes serviços e organismos administrativos, sem o nosso consentimento ou razão legal de força maior, para usos bem diferentes dos que presidiram, originariamente, à sua colecta e arquivamento.

Daí a nova centralidade assumida, nas sociedades hodiernas, pelo chamado “direito à autodeterminação informativa”, um direito assente na necessidade de exercermos controlo sobre o que dizemos, ou sobre nós é dito, a terceiros, designadamente pela administração pública, e que pressupõe, em termos práticos, que, em princípio, pertença a cada indivíduo a faculdade de determinar e controlar a utilização e difusão dos seus dados pessoais ou dados referentes à sua esfera familiar.

Permitam-me que, a propósito da relação, nem sempre fácil ou isenta de tensões, entre o direito à informação administrativa e a tutela da reserva da intimidade, aqui sublinhe a exigência de as bases de dados formadas dentro dos diferentes organismos da administração pública serem sempre eficientes, proporcionais e necessárias – isto é, servirem um propósito administrativo claro e serem seguras do ponto de vista da protecção da informação armazenada, cuja partilha, mesmo entre serviços e organismos da própria administração, pode produzir efeitos patológicos, discriminatórios e estigmatizantes múltiplos, que nos afectam a todos, mas afectam de forma potencialmente ainda mais aguda as camadas mais vulneráveis da população.

Um recente, e já controverso, relatório, publicado, em Março último, com grande impacto mediático, em Inglaterra, apresenta vários e preocupantes exemplos dos riscos que, quase inevitavelmente, se correm num Estado em que são multiplicadas as bases de dados

administrativas, no caso anglo-saxónico, muito por questões de segurança interna, decorrentes da ameaça terrorista.<sup>1</sup>

Esses efeitos patológicos, não intencionais, do “Estado base de dados”, que o mencionado relatório trouxe a público, vão desde o caso de crianças e jovens ingleses que, tendo pais delinquentes que cumpriram penas de prisão, passam a figurar nos bancos de dados da administração interna e da própria polícia, como potenciais delinquentes futuros, o que os estigmatiza e impede, por vezes, de obter empregos, dentro do próprio Estado; às mães adolescentes que evitam dirigir-se ao sistema nacional de saúde, quando apresentam sintomas de depressão pós-natal, ou os seus bebés sofrem traumatismos, porque temem que os seus ficheiros médicos chamem a atenção e causem injustificado alarmismo, junto das assistentes sociais, abrindo a porta à sua monitorização; aos bancos de ADN, que incluem, neste momento, centenas de registos de crianças com menos de 10 anos, isto é, abaixo da idade de responsabilidade criminal, bem como registos de adolescentes e adultos, que, tendo sido presos, nunca foram formalmente acusados, muito menos condenados, por qualquer crime; e, por fim, ao armazenamento das impressões digitais genéticas de quatro em cada dez homens de raça negra, não sendo estas impressões apagadas, mesmo quando as pessoas em causa são absolvidas ou libertadas sem qualquer acusação.

---

<sup>1</sup> O relatório em causa foi encomendado pelo *Joseph Rowntree Reform Trust*, foi elaborado por investigadores das Universidades de Cambridge, Oxford e da Universidade de Londres, e encontra-se disponível para consulta em <http://www.jrrt.org.uk/uploads/database-state.pdf>.

Todas estas situações e outras mais (que poderíamos destacar, a partir da análise do caso português) são experiências de vida muito concretas, representando outros tantos perigos muito reais, especialmente numa altura em que os cidadãos se vêem obrigados, num número crescente de situações, a fornecer informações pessoais aos órgãos e agentes administrativos, informações essas que, uma vez assumindo a forma de *bits*, se tornam aptas à troca, à difusão e ao abuso.

Ora:

- Quando os sistemas informáticos são inseguros;
- Quando o número de funcionários públicos, sem grande competência informática, mas com acesso fácil à nossa informação pessoal, aumenta;
- Quando a regulamentação das condições de acesso, divulgação e troca da informação administrativa é ainda algo precária, e fica irremediavelmente aquém dos últimos desenvolvimentos tecnológicos, avançados e explorados pelos prevaricadores,

Outra conclusão não pode ser retirada senão a de que são muitas as vulnerabilidades intrínsecas do “Estado base de dados”.

São estas as vulnerabilidades que, de resto, imediatamente nos devem alertar para a ilusão inerente à tentativa de substituição de reformas estruturais dos sectores públicos pela mera ampliação do uso das tecnologias da informação.

O Direito Administrativo, enquanto direito atinente às relações jurídicas entre particulares e administração, dotado de uma especial apetência técnica, goza de um papel central na regulação das questões do acesso à informação administrativa e às bases de dados, bem como em questões de compatibilização deste acesso com a protecção da reserva da vida privada dos cidadãos e das próprias empresas.

Dentre as modernas transformações do direito administrativo, lugar de destaque cabe à tendência para a “administrativização” da matéria da protecção de dados e do controlo do exercício do direito à informação, tendo sido em Portugal criadas, para o efeito, autoridades administrativas independentes, com funções de defesa de direitos fundamentais, como é o caso da Comissão Nacional de Protecção de Dados e da própria Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

Comissão cuja existência e pareceres constituem já um importante incentivo à democracia administrativa, que se quer assente numa maior transparência e na diminuição dos riscos de actuação arbitrária da administração em face dos cidadãos, quer ao abrigo da ocultação de informação administrativa, a que o público deva ter acesso, quer ao abrigo da sua comunicação indevida, quando a informação em causa, pela sua sensibilidade, deva ser mantida sob reserva.

Gostaria pois de aqui deixar uma nota de reconhecimento público pelo trabalho realizado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos no tratamento de múltiplas situações de diferendo entre a administração e os cidadãos, exigindo a concretização dos preceitos legais aplicáveis, bem assim como a ponderação, harmonização e concordância dos direitos e valores conflitantes naquelas situações concretas em que o acesso a determinados documentos administrativos, ou a sua negação, são explicitamente requeridos.

Poucas ou nenhumaas dúvidas hoje restarão de que o princípio constitucional do arquivo ou administração abertos dá um poderosíssimo contributo para a suplantação, em Portugal, dos últimos resquícios de uma administração burocrática e autoritária, escondendo-se sob o anonimato dos seus agentes e o secretismo dos seus actos, pelo que representa, historicamente, um passo decisivo, em direcção a uma plena democratização da nossa vida administrativa.

Mas tal como todos os princípios, também este não pode ser tido por absoluto.

O acesso público à informação administrativa tem de conhecer limites, tal como limites têm de ser impostos à sua comunicação e troca entre os vários organismos em que se divide a administração pública, sob pena de caminhar para um Estado “Grande Irmão”, onde nenhuma vivências, nenhuns acontecimentos e nenhuma informações, por mais íntimas que sejam, se encontram subtraídas aos olhos invasores do público.

São também esses limites que a CADA aqui está para fixar, com o reforço dos tribunais administrativos e fiscais, garante último dos direitos, nomeadamente os fundamentais, dos cidadãos perante a administração, tudo em ordem à consolidação de um verdadeiro Estado de direito democrático em Portugal.

Obrigado pela Vossa atenção.