

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**

**FACULDADE DE DIREITO**



**O DEVER DE SOLICITAR AUXÍLIO E A OBRIGAÇÃO DE  
GUARDAR SIGILO**

**Filipe Lourenço Pereira**

**MESTRADO PROFISSIONALIZANTE**

**DIREITO ADMINISTRATIVO**

**À minha Mãe**

## RESUMO

A dissertação que se segue, elaborada no âmbito do curso de Mestrado Profissionalizante em Direito Administrativo – pré-Bolonha – visa dar um modesto contributo para uma melhor compreensão de duas “figuras<sup>1</sup>” do nosso ordenamento jurídico-administrativo, são elas: o dever de auxílio<sup>2</sup> e a obrigação de sigilo.

Com efeito, em face do “*novo*” Código do Procedimento Administrativo (novo CPA<sup>3</sup>) e das inúmeras questões que permanecem ainda em aberto acerca das “*inovações*” que o mesmo comporta, a consagração, *ex novo*, do “*auxilio administrativo*” como norma autónoma no artigo 66.º do novo CPA, despertou-nos a curiosidade de procurar entender em que medida e até que ponto a “*promoção*” daquela “*figura*” no novo CPA colide ou não com o “*instituto*” do dever de sigilo.

Ou seja, a problemática do cumprimento do dever de auxílio, previsto no citado artigo 66.º do “*novo CPA*”, em face das restrições legais no acesso aos documentos e dados administrativos, sobretudo partindo de uma perspectiva global dos deveres “*de solicitar auxílio e obrigação de guardar sigilo*” – o antes e o depois do novo CPA – explorando, seguidamente, as posições antagónicas existentes nos regimes em presença.

À primeira vista, diríamos que as aludidas “*figuras*” estão “*a latere*” das grandes questões do nosso Direito Administrativo, sendo adjetivas no que concerne às preocupações da mais avisada/brilhante doutrina Portuguesa.

---

<sup>1</sup> Figuras ou institutos.

<sup>2</sup> Numa dupla vertente: solicitação de auxílio e prestação de auxílio.

<sup>3</sup> Designaremos de “*novo CPA*” o diploma aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e “*antigo CPA*” ao aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro, com as alterações introduzidas através da revisão operada através do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

Com efeito, não se encontram muitas referências doutrinárias sobre o tema, sendo que as que existem são de superior valia<sup>4</sup> para a compreensão dos institutos em presença.

“*Quod abundat non nocet*”, e, por isso, pese embora conscientes das dificuldades que se colocam na abordagem do assunto, optámos por não virar a cara ao desafio e seguimos em frente desbravando o que em nosso entender havia ainda por explorar.

Pelo caminho, muitas dúvidas tivemos sobre qual o melhor trilho a construir para chegar ao nosso objetivo: uma nova abordagem à figura do auxílio administrativo, amparada na presença de outro instituto que com ela se conexas, o dever de sigilo.

Avançámos e recuámos várias vezes. A dada altura, chegámos a acreditar que o “mato” era impenetrável no percurso que estávamos a seguir. No entanto, fomos caminhando e uma vez chegados ao destino concluímos que outros atalhos se abrirão no futuro, seguramente.

Balizado que está o objecto do estudo que nos propomos fazer, importa então agarrar na catana e desbravar a floresta.

Palavras Chave: Auxilio Administrativo - Sigilo

---

<sup>4</sup> Destacamos aqui, naturalmente, o precioso texto sobre o auxílio administrativo de RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2015, pág. 551 e ss.

## ABSTRACT

The following dissertation, elaborated in the scope of the Master's Course in Administrative Law, aims to give a modest contribution to a better understanding of two "*juridical figures*" of our legal-administrative order: the duty of aid and the obligation of confidentiality.

As a matter of fact, having in mind the "*new*" Administrative Procedure Code (the new CPA) and the many questions that still remain open about the "*innovations*" that it entails, the ex-consecration of "administrative aid" as an autonomous norm in Article 66 of the new CPA has aroused the curiosity of trying to understand to what extent the "*promotion*" of that "*figure*" in the new CPA conflicts – or doesn't – with the "*institute*" of the duty of secrecy.

That is to say, the problematic of compliance with the duty of aid, provided for in Article 66 of the "*new CPA*", in view of the legal restrictions on access to administrative documents and data, especially from an overall perspective of the duties "*to request help and obligation to keep secrecy*" – the before and after of the new CPA – exploring, afterwards, the opposing positions in the present regimes.

At first sight, we would say that the above "*figures*" are "*a latere*" of the great issues of our Administrative Law, being adjectives with regard to the concerns of the most informed / brilliant Portuguese doctrine.

In fact, there are not many doctrinal references on the subject, those that exist being of superior value for the understanding of the present institutes .

*"Quod abundat non nocet"*, and therefore, despite being aware of the difficulties involved in approaching the subject, we chose not to turn our face to the challenge and we proceeded to explore what we had yet to explore.

Along the way, we had many doubts as to the best path to be built to reach our goal: a new approach to the figure of administrative assistance, supported by the presence of another institute related to it, the duty of secrecy.

We went forward and backed down several times. At one point, we came to believe that the *"bush"* was impenetrable in the course we were following. However, we have advanced and once arrived at the destination we came to the conclusion that other shortcuts will surely open in the future.

Once we have established the object of study that we intend to do, we must pick up the katana and clear the forest.

Keywords: Administrative assistance - Secrecy

## ÍNDICE

ABREVIATURAS	10
<b>PARTE I – Auxílio e sigilo</b>	11
Questão prévia: <i>dos “auxílio” e “sigilo” em geral</i>	11
Capítulo I	
<b>Do auxílio administrativo</b>	15
1. Do auxílio administrativo na CRP	16
2. Do auxílio administrativo no âmbito do antigo CPA	16
3. Do auxílio administrativo no novo CPA	20
3.1 Novo regime ou mera recauchutagem	20
3.2 Do auxílio administrativo como dever	23
3.3 Das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 66.º	26
3.4 Da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º	27
Capítulo II	
<b>Do sigilo administrativo</b>	29
1. Do sigilo administrativo no âmbito do antigo CPA	29
2. Do sigilo administrativo no novo CPA	31

<b>PARTE II – Do dever de solicitar auxílio e da obrigação de guardar sigilo</b>	<b>34</b>
Capítulo I	
<b>Dos putativos confrontos de regime</b>	<b>34</b>
1. Em busca do conflito	35
2. Dificuldades de resolução do conflito	38
Capítulo II	
<b>Do conflito declarado entre órgãos - o que tem o dever de solicitar auxílio versus o que tem a obrigação de guardar sigilo</b>	<b>39</b>
1. Das limitações do n.º 3 do artigo 66.º	39
2. Da (in)utilidade do artigo 66.º	45
3. Da solução possível	48
4. Dos documentos administrativos	49
4.1 Definição da LADA	50
4.2 Jurisprudência do STA	50
5. Dos documentos nominativos	52
5.1 Definição da LADA	52
5.2 Jurisprudência do STA	53
6. Dos pareceres da CADA referentes ao acesso a documentos administrativos e nominativos	55
7. Dos dados	57
7.1 Definição da LPDP	57
7.2 Jurisprudência comunitária	59
8. Sobreposição do dever de sigilo ao dever de solicitar auxílio	60

<b>Conclusões</b>	61
JURISPRUDÊNCIA	63
BIBLIOGRAFIA	71

## ABREVIATURAS

*CC* – Código Civil

*CJA* – Cadernos de Justiça Administrativa

*CP* – Código Penal

*CPA* – Código do Procedimento Administrativo

*CPC* – Código de Processo Civil

*CPP* – Código de Processo Penal

*CPTA* – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

*CRP* – Constituição da República Portuguesa

*LGT* – Lei Geral Tributária

*Proc.* – Processo

*RGIT* – Regime Geral das Infracções Tributárias

*TRL* – Tribunal da Relação de Lisboa

*STA* – Supremo Tribunal Administrativo

## Parte I

### **Auxílio e Sigilo**

Questão prévia: *dos “auxílio e sigilo” em geral*

*Do auxílio*<sup>5</sup>

O ordenamento jurídico Português prevê, em diversos diplomas, nas mais variadas áreas do direito, a figura do “*auxílio*”.

Com efeito, sem a pretensão de sermos exaustivos, aquela apresentar-se, transversalmente em diversos domínios do direito positivo.

No Direito Civil, através de normas como o art. 1674.º do Código Civil (CC) que impõe, para os cônjuges, o dever de cooperação assente na obrigação de socorro e *auxílio* mútuos; no Direito Penal, densificado, a título de exemplo, no Código Penal (CP) no âmbito do art. 200.º que estatui que «Quem, em caso de grave necessidade, nomeadamente provocada por desastre, acidente, calamidade pública ou situação de perigo comum, que ponha em perigo a vida, a integridade física ou a liberdade de outra pessoa, deixar de lhe prestar o *auxílio* necessário ao afastamento do perigo, seja por acção pessoal, seja promovendo o socorro, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.». Note-se que o tipo incriminador contido no

---

<sup>5</sup> *Auxílio* in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consult. 2017-02-08 00:01:11]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/auxilio>: Colaboração ou assistência prestada em situação de dificuldade.

artigo 200.º, n.ºs 1 e 2, do CP, ao descrever a situação que impõe a ação do agente, exige que ele se encontre perante um «caso de grave necessidade» «que ponha em perigo a vida, a integridade física ou a liberdade de outra pessoa»<sup>6</sup>; no Direito Fiscal, através, designadamente, do dever de *colaboração* recíproca previsto no art. 59.º, n.º 1 da Lei Geral Tributária<sup>7</sup> (LGT);

Trata-se portanto, conforme referido, de uma figura jurídica que se declara em várias “*especialidades*” do nosso ordenamento jurídico.

### *Do “sigilo”*

Por sigilo<sup>8</sup>, entende-se aquilo que não pode ou não deve ser revelado. Está associado a segredo, discrição, reserva ou silêncio.

À semelhança do “*auxílio*”, também o “*sigilo*” encontra “*eco*” em múltiplos diplomas do nosso ordenamento jurídico.

Veja-se, a título de exemplo, a obrigação que recai sobre os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária, os quais, de acordo com o estabelecido no artigo 64.º<sup>9</sup> da LGT, sob a epígrafe “*confidencialidade*”, estão obrigados a guardar sigilo sobre os dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal que obtenham no procedimento, nomeadamente os decorrentes do sigilo profissional ou qualquer outro dever de segredo legalmente regulado.

---

<sup>6</sup> Acórdão do TRL, proc. 252/05.0, de 11-3-2010.

<sup>7</sup> DL n.º 398/98, de 17 de Dezembro, na sua versão mais recente (Lei n.º 13/2016, de 23/05).

<sup>8</sup> *Sigilo* in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consult. 2017-02-07 23:52:14]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/sigilo>

<sup>9</sup> O legislador sentiu a necessidade de aditar, através da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro, o artigo 46.º - A - dedicado às Garantias especiais de confidencialidade – estabelecendo que “*Compete ao Ministro das Finanças definir regras especiais de reserva da informação a observar pelos serviços da administração tributária no âmbito dos processos de derrogação do dever de sigilo bancário.*”

Também o Regime Geral das Infrações Tributárias<sup>10</sup> (RGIT) estabelece, no artigo 91.º, que: I - quem, sem justa causa e sem consentimento de quem de direito, dolosamente revelar ou se aproveitar do conhecimento do segredo fiscal ou da situação contributiva perante a segurança social de que tenha conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas é punido com prisão até um ano ou multa até 240 dias; II - O funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revele segredo de que teve conhecimento ou que lhe foi confiado no exercício das suas funções ou por causa delas com a intenção de obter para si ou para outrem um benefício ilegítimo ou de causar prejuízo ao interesse público, ao sistema de segurança social ou a terceiros é punido com prisão até três anos ou multa até 360 dias; III - A pena prevista no número anterior é aplicável ao funcionário que revele segredo de que teve conhecimento ou que lhe foi confiado no exercício das suas funções ou por causa delas, obtido através da derrogação do sigilo bancário ou outro dever legal de sigilo.

E, no artigo 115.º, o RGIT determina que *“A revelação ou aproveitamento de segredo fiscal de que se tenha conhecimento no exercício das respectivas funções ou por causa delas, quando devidos a negligência, é punível com coima de (euro) 75 a (euro) 1500.”*

De igual modo, também no artigo 417º<sup>11</sup>, nº 3, al. c) do Código de Processo Civil<sup>12</sup> (CPC) a lei reconhece o direito de recusa de cooperação em determinadas situações, sendo uma delas a de que a colaboração pedida importe violação de sigilo profissional.

---

<sup>10</sup> Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho, na sua versão mais recente (DL n.º 64/2016, de 11/10).

<sup>11</sup> Dever de cooperação para a descoberta da verdade.

<sup>12</sup> Lei n.º 41/2013, de 26/06.

No Código de Processo Penal (CPP)<sup>13</sup>, o artigo 135.º, sob a epígrafe “*segredo profissional*”, prevê que os ministros de religião ou confissão religiosa e os advogados, médicos, jornalistas, membros de instituições de crédito e as demais pessoas a quem a lei permitir ou impuser que guardem segredo podem escusar-se a depor sobre os factos por ele abrangidos.

Ou seja, deixamos aqui apenas alguns exemplos de que o dever de sigilo está, também ele, “*disseminado*” no nosso ordenamento jurídico.

---

<sup>13</sup> Lei n.º 40-A/2016, de 22/12.

## Capítulo I

### Do auxílio administrativo

Observados alguns exemplos, não exaustivos, da presença do “*auxílio*<sup>14</sup>” no ordenamento jurídico português, dedicaremos o presente capítulo ao auxílio administrativo, parte relevante do objecto do nosso estudo.

Com efeito, o nosso âmbito de análise incidirá, essencialmente, sobre o auxílio administrativo, tal como consagrado no art. 66.º do novo CPA, e, dentro daquele, com um particular enfoque na dimensão prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, isto é: quando o “*órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em seu poder documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à prestação da decisão*”.

Apesar de aquele instituto abarcar, também, as vertentes *conhecimento e meios técnicos* que o órgão solicitante não tenha acesso ou não disponha, alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, não nos interessa - para efeitos do estudo que pretendemos desenvolver - determo-nos detalhadamente na análise dessas outras duas dimensões.

Isto porque, em busca do mais puro<sup>15</sup> dever de solicitar auxílio, descortinamos na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do CPA algumas particularidades que a fazem distinguir-se das demais e, por essa razão, dedicaremos mais tempo a escarpelizar o seu alcance.

---

<sup>14</sup> “*Auxílio*” em geral e, também do “*Sigilo*”.

<sup>15</sup> Mais puro, no sentido de dever incondicional. Ou seja, afastando-se qualquer margem de discricionariedade.

Assim, como metodologia de abordagem ao tema do presente capítulo, assaltaremos num primeiro momento alguns aspetos do regime de auxílio administrativo vigente no antigo CPA e dedicaremos posteriormente a nossa atenção para o atual instituto de auxílio administrativo que resulta do artigo 66.º do novo CPA.

Antes, porém, importa fazer uma breve incursão na Constituição da República Portuguesa (CRP), procurando – na nossa lei fundamental - os fundamentos do instituto.

### *1. Do auxílio administrativo na CRP*

O texto da Constituição da República Portuguesa (CRP) não contém qualquer referência expressa ao “*auxílio administrativo*” nos seus normativos, apenas se podendo afirmar, conforme sublinha Rui Tavares Lanceiro, que prevê “*deveres cooperação, mais genéricos ou mais concretos, sendo o exemplo mais marcante o consagrado no artigo 229.º relativamente à relação entre a República e as Regiões Autónomas*<sup>16</sup>”.

Ou seja, o dever de auxílio administrativo subsume-se de alguns dos princípios constitucionais gerais, como sejam – numa vertente objetivista - os princípios da prossecução do interesse público; de imparcialidade; segurança jurídica, e – numa vertente subjetivista – os princípios da tutela da confiança dos particulares na atuação das entidades administrativas.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2015, pág. 560.

<sup>17</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., pág. 560.

Rui Tavares Lanceiro constrói muito bem esta ponte de ligação entre os supra citados princípios constitucionais e o dever de auxílio administrativo, firmando os pilares da mesma numa afirmação inequívoca de que os citados princípios constitucionais sustentam um princípio constitucional implícito de cooperação interadministrativa, o qual “*estabelece que no exercício da actividade administrativa, a Administração Pública deve agir de forma a garantir a sua coerência, a eficiência da sua actuação e a efectiva realização dos seus fins*”<sup>18 19</sup>.

## 2. Do auxílio administrativo no âmbito do antigo CPA

Podemos afirmar que durante a vigência do anterior CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro<sup>20</sup>, a figura do “*auxílio administrativo*” estava já presente num conjunto diversificado de normas espalhadas ao longo daquele diploma, as quais previam uma colaboração horizontal<sup>21</sup> entre os órgãos da Administração Pública.

Na verdade, tal presença fazia-se notar de forma mais intensa no art. 92.º do antigo CPA, o qual sob a epígrafe “*Realização de diligências por outros serviços*” estatua que o órgão instrutor podia “*solicitar a realização de diligências de prova a*

---

<sup>18</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., pág. 562.

<sup>19</sup> L. Á. BALLESTEROS MOFFA, “La cooperación institucional”, in Revista Jurídica de Castilla Y León, n.º extra, 2006, pp. 98-125, p.103. “É possível, portanto, afirmar a existência no ordenamento jurídico português de um princípio constitucional implícito de cooperação interadministrativa – aplicável a todas as entidades públicas, nomeadamente o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais, nas suas relações entre si -, temperando o princípio da descentralização e desconcentração, e exigindo a coerência da sua actuação.”

<sup>20</sup> Cfr. exposição de motivos, diploma que procurou “*aperfeiçoar significativamente o código à luz da reflexão teórica e experiência prática sem pôr em causa a filosofia modernizadora que sempre o inspirou e a preocupação de acautelar a posição do cidadão perante a Administração Pública.*”

<sup>21</sup> ANA RITA BABO PINTO, “A consagração (por defeito) do auxílio administrativo no novo CPA” in O Novo Código do Procedimento Administrativo - Para o Professor Doutor António Cândido de Oliveira, uma oferta singela dos jovens investigadores de Direito Público da Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2015, pág. 3.

*outros serviços da administração central, regional ou local, quando elas não possam ser por si efetuadas*”, mas também, designadamente, no “*Princípio do inquisitório*” constante do artigo 56.º e “*Dever de celeridade*”, artigo 57.º, mas também, entre outros, nos artigos 90.º e 94.º, n.º 2, respetivamente “*Forma da prestação de informações ou da apresentação de provas*” e “*Realização de Diligências*”.

Como afirma Rui Tavares Lanceiro, a propósito do artigo 92.º do antigo CPA, “*Trata-se de um poder que existe para além da relação hierárquica – (...) - e, portanto, no âmbito da relação entre órgãos administrativos onde tendencialmente não existe uma relação de supra e infra ordenação, devendo ser lido em conjugação com o artigo 94.º, n.º 2, do antigo CPA, que estabelecia que exames, vistorias, avaliações e outras diligências instrutórias semelhantes podiam «ser solicitadas directamente a serviços públicos que, pela sua competência, sejam aptos para a respectiva realização»*<sup>22</sup>”.

Em sentido oposto àquela tese, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, sustentam que a conjugação do artigo 92.º do antigo CPA “*com o artigo 94.º, n.º 2 (bem como com o artigo 90.º), com os princípios gerais da desburocratização e eficiência (artigo 10.º) e com a latitude dos poderes instrutórios dos artigos 56.º e 57.º*”, não estabelece “*um dever geral de coadjuvação entre órgãos administrativos das diversas Administrações Públicas*<sup>23</sup>”.

Escoram a sua posição – de recusa da existência do dever de auxílio no antigo CPA – com o argumento de que aquele não continha um princípio geral de auxílio e, também, invocando que “*o nosso legislador conhecia, nomeadamente, a lei*

---

<sup>22</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., pág. 564.

<sup>23</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM; Código Procedimento Administrativo Anotado Comentado, 2.ª ed., Almedina, 2010, págs. 431-432.

*processual alemã (na qual se inspirou largamente) ”, logo seria “surpreendente que quisesse avançar já no mesmo sentido e não o estabelecesse igualmente através de uma cláusula geral”.*

Parece-nos que a argumentação de Rui Tavares Lanceiro é mais plausível.

Isto porque, associar-se a existência ou não de deveres de auxílio específicos à consagração de uma cláusula geral de auxílio, acaba por desconsiderar a importância que sempre foi atribuída aos “*princípios gerais*” na sua generalidade como manifestação do espírito do sistema.

Certo é que, como supra visto, no antigo CPA tal colaboração encontrava-se circunscrita ao âmbito da realização de diligências de prova e, como tal, o legislador do novo CPA, optou por dedicar um novo artigo, o art. 66.º, à figura do auxílio administrativo<sup>24</sup>.

Nessa sequência, das normas acima citadas, apenas os artigos 56.º e 57.º, respetivamente princípio do inquisitório e dever de celeridade, sobreviveram com a entrada em vigor do novo CPA, correspondendo atualmente aos artigos 58.º e 59.º.

---

<sup>24</sup> Cfr. ponto 9 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, diploma que aprova o novo CPA: “O artigo 66.º é dedicado à figura do auxílio administrativo. No seu n.º 1, estabelecem-se pressupostos que, embora sob uma formulação simplificada, se inspiram no n.º 1 do artigo 5.º da lei alemã do procedimento administrativo. O artigo 92.º do anterior Código é eliminado porque, na realidade, ele respeita ao auxílio administrativo, mas apenas no âmbito demasiado restrito da realização de diligências de prova.”

### 3. Do auxílio administrativo no novo CPA

O novo CPA, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, surgiu da necessidade de revisão do CPA de 1991<sup>25</sup>, o qual tendo sido revisto apenas uma vez, em 1996<sup>26</sup>, revelava já algumas desconformidades com algumas das alterações entretanto trazidas ao texto constitucional e ao direito ordinário, mas também porque urgia dar resposta às novas exigências que foram sendo colocadas à administração pública no decurso do tempo<sup>27</sup>.

Nesse contexto, e uma vez que o projeto final da “revisão” acabou por revelar uma profunda transformação do CPA então em vigor, o XIX Governo Constitucional<sup>28</sup> – apesar de reconhecer que o projeto não efetuou um corte radical com o Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, “*entendeu que as soluções propostas para institutos tão importantes no direito administrativo, como sejam o regulamento e o ato administrativo, eram de tal modo inovatórias que se estava perante um novo Código*<sup>29</sup>”.

É neste clima que surge então, no novo CPA, no art. 66.º, o ambiente propício para o aparecimento da figura do auxílio administrativo<sup>30</sup>, figura à qual dedicaremos agora a nossa atenção e cujo âmbito de aplicação já não se limita apenas às diligências de prova ou instrutórias.

---

<sup>25</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro.

<sup>26</sup> Revisão operada através do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

<sup>27</sup> *Cfr.* n.º 1 do Preâmbulo do novo CPA.

<sup>28</sup> Para o Governo, um novo CPA. Para a Comissão de Reforma, revisão do CPA.

<sup>29</sup> *Cfr.* n.º 2 do Preâmbulo do novo CPA.

<sup>30</sup> O novo CPA consagrou 3 novos institutos: i) auxílio administrativo (artigo 66.º); ii) conferências procedimentais (artigo 77.º); iii) acordos endo-procedimentais (artigo 57.º).

### 3.1 Novo regime ou mera recauchutagem

Trata-se, assumidamente, conforme referido no ponto 9 do preâmbulo do novo CPA, de uma figura inspirada no “*Amtshilfe*”<sup>31</sup> do direito alemão que tem um forte papel incentivador no sentido de incrementar as relações e a colaboração inter-institucional<sup>32</sup>.

Porém, ao contrário do que ocorre no regime Alemão, e como visto em 1. do presente capítulo, o regime do auxílio administrativo consagrado no artigo 66.º do novo CPA não resulta de uma imposição constitucional<sup>33</sup> “*expressa*”, mas sim de um princípio de cooperação interadministrativa, implícito no princípio da eficácia e unidade de acção administrativa.<sup>34</sup>

Talvez por essa razão, o desenvolvimento da figura do auxílio administrativo, no novo CPA, tenha acabado por ficar aquém do que seria esperado e desejável.

Senão vejamos:

No artigo 66.º do novo CPA continua a inexistir - à semelhança do que já sucedia no antigo CPA - “*um dever geral de coadjuvação entre órgãos administrativos das diversas Administrações Públicas, semelhante àquele que as vincula perante os tribunais, por não existir entre nós um preceito geral como o do §4*

---

<sup>31</sup> É o termo Alemão que designa “*assistência de uma autoridade a qualquer outra autoridade*”, cfr. <https://de.wikipedia.org/wiki/Amtshilfe#Einzelnachweise>.

<sup>32</sup> FERNANDO GONÇALVES, MANUEL JOÃO ALVES, VITOR MANUEL FREITAS VIEIRA, RUI MIGUEL GONÇALVES, BRUNO CORREIA, MARIA VIOLANTE GONÇALVES, “*Novo Código do Procedimento Administrativo anotado e comentado*”, 2015, Almedina, pág. 24.

<sup>33</sup> ANA RITA BABO PINTO, op. Cit, pág. 8. “*Não encontramos, na nossa lei fundamental portuguesa, um mandato constitucional expreso de cooperação interinstitucional entre órgãos que prossigam o interesse público, como acontece no artigo 35.º do texto constitucional alemão.*”

<sup>34</sup> CECÍLIA ANACORETA CORREIA; “*Novo Código do Procedimento Administrativo*”, in [http://www.abreuadvogados.com/xms/files/apresentacao\\_novocpa\\_cec\\_2015\\_vf.pdf](http://www.abreuadvogados.com/xms/files/apresentacao_novocpa_cec_2015_vf.pdf), pág. 31.

*da lei do procedimento alemã, onde se dispõe que todas as autoridades prestam a todas as outras autoridades a assistência completa que lhes for pedida.”*<sup>35</sup>

Isto é, o novo CPA não consagra – também ele - a par dos demais princípios gerais, um (genuíno) dever de colaboração entre órgãos administrativos, o que não sendo de importância capital, hoje em dia já se repreenhe considerando o tributo a princípios como o da colaboração entre particulares, artigo 11.º, ou o da cooperação leal com a União Europeia (artigo 19.º)<sup>36</sup>, este último, aliás, em reflexo do disposto na Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno – Diretiva Serviços – a qual prevê a insaturação de uma cooperação administrativa efectiva entre os Estados-Membros, quer através do estabelecimento de uma obrigação legal de cooperação na fiscalização das actividades e serviços na EU, quer ainda através de um sistema electrónico de intercâmbio de informações entre Estados-Membros.

Acresce que o predomínio, no citado artigo 66.º, de conceitos vagos e indeterminados<sup>37</sup>, a par de um poder discricionário de solicitação ou não de auxílio, também em nada contribuiram para uma melhor implementação do regime.

Ou seja, trata-se, sem dúvida, de uma oportunidade perdida de impor uma verdadeira e eficaz obrigação de assistência entre órgãos da administração pública.

Em síntese, temos já algum caminho percorrido o qual, porém, ainda está aquém do que seria desejável, pelo que podemos dizer que o simples facto de se

---

<sup>35</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM; op. Cit., pág. 431.

<sup>36</sup> Neste sentido, *vide* ANA RITA BABO PINTO, op. Cit. pág. 9.

<sup>37</sup> No dizer de ANA CELESTE CARVALHO, in “*O novo Código do Procedimento Administrativo*”, <https://www.oa.pt/upl>, o novo Código comporta uma “utilização crescente de conceitos vagos, indeterminados ou com reduzida densidade normativa”.

dedicar uma norma à figura do auxílio administrativo não é, por si só, suficiente para se considerar que existe um novo regime, ou seja, propendemos a considerar que o regime instituído no novo CPA é uma mera “*rechapagem*” do instituto até então existente.

### *3.2 Do auxílio administrativo como dever*

Fernando Gonçalves, Manuel João Alves, Vitor Manuel Freitas Vieira, Rui Miguel Gonçalves, Bruno Correia, Maria Violante Gonçalves, no Novo Código do Procedimento Administrativo anotado e comentado, 2015, Almedina, pág. 99, referem que o artigo 66.º do novo CPA consagra pela primeira vez, como um dever, a solicitação de auxílio administrativo.

Sendo tal afirmação verdadeira à face da letra da lei, porquanto o anterior CPA, no artigo 92.º, sob a epígrafe “*Realização de diligências por outros serviços*” referia que “*O órgão instrutor pode solicitar a realização de diligências de prova a outros serviços da administração central, regional ou local, quando elas não possam ser por si efectuadas*” - havendo portanto agora uma evolução do que anteriormente era uma faculdade ou poder no sentido de um “*dever*” ou obrigação - existem no entanto alguns aspectos a considerar ou observar.

Com efeito, e em desenvolvimento do já aflorado no número anterior, onde concluímos que inexistente um autêntico dever de colaboração entre órgãos administrativos, diremos - no que concerne à querela em torno da existência, ou não, de um efetivo dever de solicitar o auxílio administrativo - que acompanhamos, em parte, alguma da doutrina que considera que o artigo 66.º, ao invés de impor ao órgão

competente para a decisão final uma verdadeira obrigação legal, um dever de solicitar auxílio administrativo, estabelece, antes, critérios de decisão de acordo com a sua conveniência e a oportunidade, ou seja, um poder discricionário<sup>38</sup>.

Os argumentos apontados são vários mas, no essencial, sobressai o carácter facultativo imposto pelo legislador ao regime do auxílio administrativo ao circunscrever o seu âmbito de aplicação aos casos em que não haja obrigatoriedade de participação a outros órgãos.

Ora, pese embora se possa defender a interpretação de que o legislador visou garantir que para além dos casos já previstos expressamente em lei especial, deve o órgão competente para a decisão final - nas condições enunciadas - solicitar o auxílio de quaisquer outros órgãos da Administração Pública, sendo esse dever uma verdadeira imposição, parece-nos, ainda assim, que não houve efetivamente um firme propósito de obrigar a que, sempre que verificada qualquer uma daquelas circunstâncias, o referido órgão tenha mesmo de solicitar o auxílio administrativo.

Isto porque, se assim fosse, o legislador teria cuidado de garantir que no texto do referido artigo não constavam conceitos indeterminados e/ou discricionários, isto para além da já invocada ausência de um princípio geral de auxílio, tanto mais que no antigo CPA tal assunto já havia sido sobejamente discutido pela doutrina.

Note-se, porém, que existem Autores que, em sentido diferente e a propósito da questão da discricionariedade, defendem que *“(...) a autonomia decisória que a discricionariedade materializa impõe correlativamente, não a sua anulação pela via*

---

<sup>38</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., pág. 571.  
ANA RITA BABO PINTO, op. Cit. pág. 10.

*jurisdicional, mas antes no apuramento e o desenvolvimento das metódicas de controlo retiráveis dos limites internos da discricionariedade, pelo que o Estado de direito da discricionariedade não estará na conquista de “novas zonas de vinculação”, mas antes no aperfeiçoamento do controlo a efectuar através de princípios jurídicos.<sup>39</sup>”*

Ao não fazê-lo, ou seja, ao permitir a possibilidade de os órgãos demandarem ou não o auxílio de acordo com critérios seus e dificilmente escrutináveis, o legislador do novo CPA deixou margem suficiente para se poder afirmar que *“existe uma larga margem de livre decisão do órgão competente para a decisão final de pedir ou não auxílio<sup>40</sup>”*, e, nessa sequência, considera-se que não há um verdadeiro *“dever”* ou *“obrigação”<sup>41</sup>*.

Ora, verificado em geral que assim é, importa ainda assim escrutinar se existe alguma extensão, em especial, do artigo 66.º do novo CPA que convoque a obrigatoriedade de solicitação de auxílio.

Ou seja, existe em especial algum espaço do artigo 66.º do novo CPA que albergue um autêntico dever de solicitar auxílio?

A resposta a esta questão resultará da interpretação que se fizer ao alcance do conteúdo do disposto nas diversas alíneas do n.º 1 daquele artigo.

---

<sup>39</sup> DAVID DUARTE, Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório, Almedina, 1996, pág. 445.

<sup>40</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., p. 571.

<sup>41</sup> CECÍLIA ANACORETA CORREIA, op. Cit, pág. 32: “O pedido de auxílio é um *«poder-dever»* oficioso do órgão competente para a decisão final; O pedido de auxílio gera no solicitado (também) um “dever” de auxílio.”

Senão vejamos:

### 3.3 Das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 66.º

Na sequência do atrás exposto, deixamos aqui alguns argumentos que nos levam a considerar que – nas situações enunciadas nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 66.º não impende sobre o órgão competente para a decisão final uma verdadeira obrigação de solicitar auxílio administrativo:

Em primeiro lugar, nas alínea a) e c) faz-se depender o “*dever de solicitar auxílio*” de critérios de decisão de acordo com a sua conveniência e/ou oportunidade<sup>42</sup>, ou seja uma discricionariedade ou subjectividade administrativas gritantes, conforme já referido no ponto anterior, pelo que – como refere RUI TAVARES LANCEIRO, “*Nenhum órgão está sujeito a um dever de pedido de auxílio, nem um sujeito privado pode obrigar o órgão administrativo a pedir auxílio*”<sup>43</sup>.

Depois,

No mesmo sentido, o uso, na alínea a), de expressões ambíguas ou imprecisas como o “*melhor conhecimento da matéria relevante...*”, ou, na alínea c), “*a instrução requeira a intervenção de pessoal ou o emprego de meios técnicos que...*”, conferem também elas uma ampla margem de arbitrariedade ao órgão competente para a decisão final, para solicitar ou não o auxílio administrativo.

---

<sup>42</sup> ANA RITA BABO PINTO, op. Cit, pág. 10.

<sup>43</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., pág 572.

Tais constrangimentos parecem não existir na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º, como veremos a seguir.

### *3.4 Da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º*

Optámos por tratar isoladamente a alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, porquanto nos parece que na dimensão nela expressa – titularidade ou posse pelo órgão a quem é dirigida a solicitação de documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão - a discricionariedade que afeta as alíneas a) e c) acaba por não existir, ou, pelo menos, inexistir de modo tão vincado.

Note-se que aqui o legislador foi “*diretivo*”: Quando “*só o órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em se poder documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão.*”

Em abono da verdade, podemos sempre alegar que quem define se os documentos ou dados são ou não verdadeiramente necessários são os órgãos competentes para a decisão. Com efeito, até admitimos que haja situações em que efetivamente assim suceda. No entanto, em nossa modesta opinião, na maioria dos casos em que opera a necessidade de obtenção, através do auxílio de outro órgão da Administração Pública, de documentos ou dados a fim de ser tomada uma decisão, tal situação escapa à arbitrariedade do órgão competente.

Isto porque, dependendo a deliberação de “*elementos físicos*” que se encontram objetivamente à guarda de um identificado órgão, não tem aquele outro, com competência para a decisão, liberdade de escolha. Ou seja, em nossa opinião não existe aqui qualquer autonomia de ação, tem mesmo de o fazer, de solicitar ajuda.

Não se trata, aqui, de “*aperfeiçoar*” ou “*dotar*” a decisão com um “*melhor conhecimento da matéria relevante*” - elementos mais ou menos discricionários.

Ao invés,

Nesta dimensão – pelo menos na grande generalidade dos casos - existe um “*mister*” sem o qual, claramente, o órgão competente para a decisão fica coarctado no seu poder de acção e, assim sendo, está “*obrigado*” a solicitar auxílio.

Ou seja,

Vê-se perante uma situação de decisão em que claramente sem o auxílio administrativo de outro órgão não consegue decidir e, aí, está mesmo forçado a pedir auxílio, não tem escapatória possível.

Em reforço da nossa tese, o número 2 do artigo 66.º do novo CPA, ao prever que “*À comunicação de documentos ou dados solicitados nos termos do número anterior aplicam-se as restrições fixadas na legislação sobre o acesso aos documentos administrativos*”, convoca-nos, justamente, para a especialidade do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, relativamente às alíneas a) e c).

Entendemos que é neste domínio – acesso a documentos ou dados – que os conflitos entre os órgãos poderão assumir uma maior dimensão<sup>44</sup>, assunto que merecerá da nossa parte uma maior atenção na Parte II deste “*ensaio*”.

---

<sup>44</sup> Como resulta provado, aliás, pelos inúmeros pareceres que CADA e CNPD emitem anualmente.

Em síntese, no que concerne ao auxílio administrativo previsto no artigo 66.º do novo CPA, concluímos que há, efetivamente, um novo regime de auxílio, dedicando o legislador, expressamente, uma norma àquela figura, mas, no entanto, tal novidade, quando bem escrutada, acaba por se traduzir numa “recauchutagem” do regime existente no antigo CPA, na medida em que o dever de solicitação de auxílio continua tolhido por uma assinalável margem de discricionariedade por parte do órgão competente para a decisão, à qual parecem escapar, apenas, as situações previstas na alínea b) do n.º 1 do novo CPA, ou seja, quando “*só o órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em seu poder documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão.*”

## Capítulo II

### Do sigilo administrativo

#### *1. Do sigilo administrativo no âmbito do antigo CPA*

O antigo CPA, ainda que de forma indireta, continha várias normas com referências à figura do “*sigilo*” administrativo, sobretudo no capítulo do direito à informação, capítulo cujos preceitos legais – artigos 61.º, 62.º, 63.º, 64.º e 65.º - visavam acamar «*princípios constitucionais em matéria de informação dos administrados*»<sup>45</sup>, ou, consagrar «*a liberdade de acesso, por parte dos interessados, aos documentos administrativos não confidenciais, assim se procurando melhorar o relacionamento entre a Administração e os administrados, tornando mais transparente a acção administrativa.*»<sup>46</sup>.

Naquele capítulo, o artigo 62<sup>47</sup>.º, sob a epígrafe consulta do processo e passagem de certidões, proibia a consulta procedimental de processos administrativos com documentos que revelem segredos comerciais, industriais ou autorais (n.º1) e,

---

<sup>45</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM; op. Cit, pág. 321.

<sup>46</sup> JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES, JOSÉ CÂNDIDO de PINHO; Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado, 5.ª ed., Almedina, 2002, pág. 301.

<sup>47</sup> Corresponde ao artigo 83.º do novo CPA.

também, impunha o respeito pelos interesses da reserva constitucional da intimidade das pessoas (n.º 2)<sup>48</sup>.

O objetivo era, e ainda é, a tutela de interesses tidos por relevantes e que se prendiam com a necessidade de obviar à violação dos aludidos segredos comerciais ou industriais ou relativo à propriedade literária artística ou científica.

Ou seja, o acesso à informação será restringido quando o exercício de tal direito for suscetível de lesar tais valores<sup>49</sup>.

Ademais, no que se refere às consequências para a Administração em caso de facultar consulta ou certidão de dados proibidos, “*constitui-se em responsabilidade-civil, se se tratar de documentos ou dados que afectem cidadãos, ou disciplinar, se respeitar a documentos não acessíveis a consulta por outras razões*<sup>50</sup>”.

## 2. Do sigilo administrativo no novo CPA

O novo CPA, no que concerne ao sigilo administrativo, pouco inovou face ao “*regime*” que existia no antigo CPA.

Com efeito, no novo CPA o artigo 83.º reproduz “*tale quale*” a redação do artigo 62.º da versão do antigo CPA.

---

<sup>48</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM, op. Cit, pág.333.

<sup>49</sup> JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES, JOSÉ CÂNDIDO de PINHO, op. Cit. pág. 312.

<sup>50</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM, op. Cit, pág.333.

Trata-se de uma disposição legal cuja origem advém do princípio da administração aberta consagrado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP, o qual dispõe que *“os cidadãos têm 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”*.

Note-se que quando estejam em causa processos que tenham segredos relacionados com propriedade literária, artística, científica ou que contenham documentos classificados, existe, ainda assim, possibilidade de consulta. *“O que fica sujeito a restrições, atento o princípio da proporcionalidade, não é o processo mas antes o acesso a documentos classificados ou que revelem segredos protegidos por lei e que dele façam parte. Ou seja, o princípio constitucional da proporcionalidade impõe que não sejam restringidos, mais do que estritamente necessário, os direitos dos legitimamente interessados na consulta do processo, desde que salvaguardados os direitos dos visados, nos termos previstos na lei”*<sup>51</sup>.

O n.º 2 do artigo 84.º do novo CPA reforça aquela *“proibição”* de acesso a documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

No âmbito do artigo 66.º do novo CPA, o n.º 2 assegura o *“sigilo”*, endereçando o acesso aos documentos administrativos para o regime geral previsto em lei própria.

---

<sup>51</sup> FERNANDO GONÇALVES, MANUEL JOÃO ALVES, VITOR MANUEL FREITAS VIEIRA, RUI MIGUEL GONÇALVES, BRUNO CORREIA, MARIA VIOLANTE GONÇALVES, op. Cit. pág. 118.

Conexiona-se com esta disposição, inevitavelmente, o disposto nos artigos 17.º e 18.º do novo CPA, respetivamente princípios da administração aberta e da proteção dos dados pessoais, normas que impõem, também elas, restrições de acesso aos arquivos e registos administrativos<sup>52</sup>, e a proteção dos dados pessoais.

Os supracitados artigos albergam, como visto, princípios gerais. Significa isto que encontramos, em ambos, a remessa para Lei própria dos valores por eles impostos.

É aqui que entram a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) e a Lei de Proteção de Dados Pessoais<sup>53</sup> (LPDP), dois diplomas a que voltaremos mais adiante.

---

<sup>52</sup> Restrições especiais relativas à segurança interna e externa do país, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à intimidade das pessoas.

<sup>53</sup> Lei n.º 67/98 de 26 de outubro, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva 95/46/CE, do parlamento europeu e do conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

## Parte II

### **Do dever de solicitar auxílio e da obrigação de guardar sigilo**

#### Capítulo I

##### **Dos putativos confrontos de regime**

Como vimos, o dever de solicitar auxílio não se constitui, em geral, como uma verdadeira obrigação para o órgão competente para a decisão, sendo antes uma mera faculdade ou “*poder*” que aquele órgão exerce ou não de modo mais ou menos discricionário/arbitrário mediante determinados ditames ou regras.

Por outro lado, também a obrigação de guardar sigilo, tal como observada, é, no novo CPA, uma obrigação balizada por deveres por ele impostos e por expressa remessa para a lei ordinária.

Importa agora perceber se, atentas as especificidades dos regimes em presença, existem ou não potenciais focos de conflito entre órgãos, ou seja, entre o órgão que tem o “*dever*” de solicitar auxílio e, tendo-o feito, aquele que tem a “*obrigação*” de guardar sigilo.

Para procurarmos uma resposta, socorremo-nos da construção de algumas hipóteses académicas, todas elas feitas por referência à alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA:

### *1. Em busca do conflito*

#### **Hipótese A**

O órgão A, no âmbito de um processo que tem em mãos para decidir no seu organismo, necessita de uma informação constante de documentos que estão à guarda do órgão B.

Para efeitos de tomada de decisão, solicita ao órgão B que preste a informação pretendida ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA.

Entre ambos os órgãos inexistente relação horizontal (pertencem a diferentes tutelas).

O órgão B, uma vez analisado o pedido, conclui que aquele não tem quaisquer dados que careçam de especial tutela/proteção e faculta-os.

Na hipótese acabada de construir, existe um pedido de auxílio, traduzido no apoio solicitado pelo órgão A ao órgão B, que resultou numa resposta positiva ao solicitado.

A este tipo de “*relação*” chamamos de “*perfeita*” ou “*pacífica*”, pois inexistente qualquer tipo de conflito. Ambos os órgãos, atuando dentro da sua esfera de competências e observando a necessária legalidade, acabam por se entender no que concerne ao espírito do que é o dever de solicitar e prestar auxílio administrativo.

### **Hipótese B**

O órgão A, para os mesmos efeitos da hipótese anterior, solicita o acesso à informação pretendida ao mesmo órgão, B, porém aquele nega o solicitado acesso invocando o disposto no n.º 2 do artigo 66.º do novo CPA, ou seja, alegando que aqueles contém informação sujeita a restrição de acesso, havendo por essa via um dever de sigilo.

O órgão A, ao acomodar-se com a decisão do órgão B, a qual vai contra as suas pretensões, mata ou encerra de vez o assunto. Neste caso, o órgão A exerceu o seu “*dever*” de solicitar auxílio, porém – em face do invocado dever de sigilo do órgão B – entendeu que aquele era legítimo ou atendível e, conseqüentemente, nada fez.

Nesta hipótese, conformando-se o órgão A com a decisão do órgão B, temos uma relação “*menos pacífica*” ou “*imperfeita*”, porém não conflituante ainda.

Existe a solicitação de auxílio, essencial para a tomada da decisão, porém tal auxílio não pode ser alegadamente prestado pelo órgão a quem é dirigido porque aquele entende que existe uma restrição maior.

Conseqüências: a decisão fica eventualmente prejudicada em função da proteção de um interesse superior, o qual tem amparo legal.

### **Hipótese C**

Na construção desta hipótese, consideramos todos os requisitos da hipótese anterior, ou seja, solicitação de auxílio pelo órgão A e invocação do dever de sigilo pelo órgão B, porém aqui o órgão A não concorda com a decisão do órgão B, levando a que se abra uma oposição de interesses entre aqueles órgãos, em que temos:

Por um lado, o órgão A cujo poder de decisão no caso em concreto depende do auxílio do órgão B e que manifestamente entende que aquele não está condicionado por qualquer obrigação de guardar sigilo.

Por outro lado, o órgão B que não faculta o acesso à informação requerida<sup>54</sup> porque sobrepõe ao dever de prestar auxílio a obrigação de guardar sigilo.

Estamos aqui perante uma relação de “*conflito*”.

Para a resolver, o novo CPA previu, no número 3 do artigo 66.º, que:

*“Em caso de recusa de auxílio administrativo requerido nos termos do n.º 1, ou de dilação na sua prestação, a questão é resolvida, consoante o caso, pela autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado ou, não a havendo, por órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado.”*

Ou seja, opera nesta hipótese o previsto naquela disposição legal.

---

<sup>54</sup> Na hipótese construída, o órgão solicitado não faculta de todo o acesso, pese embora se possa admitir uma sub-hipótese – também eventualmente geradora de conflito – em que aquele comunica parcialmente documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso, uma vez expurgada a informação relativa à matéria reservada.

No entanto, nestes casos, a resolução do conflito poderá não ser tão pacífica como parece à primeira vista.

## 2. *Difícultades de resolução do conflito*

Para as dificuldades de sanação de conflitos quando aqueles ocorram no quadro supra exposto, concorrem as seguintes razões:

- Uso, na norma, de muitos conceitos vagos e indeterminados;
- Os órgãos têm uma liberdade de ação profusamente discricionária;
- Inexistência de prazo expresso na própria norma<sup>55</sup>, para que “*a autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado ou, não a havendo, por órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado*”, resolva a questão;
- Inexistência de cominações legais para a falta de resposta ou dilação, ou seja para os casos em que “*a autoridade competente*<sup>56</sup>” prevista no n.º 3 do artigo 66.º não resolva o “*conflito*”.

Ou seja, um conjunto significativo de condicionalismos que levam a que o instituto, nos exatos termos em que foi concebido, tenha uma aplicação meramente residual<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Ora, no caso – não havendo disposição especial em contrário – o prazo para os atos a praticar pelos órgãos administrativos é de 10 dias, conforme artigo 86.º do novo CPA.

<sup>56</sup> Prevista no n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA.

<sup>57</sup> Dizemos meramente residual porque não podemos asseverar da sua total nulidade. Certo, porém, é que da pesquisa feita no âmbito (apenas, é certo) da administração direta do Estado, não encontramos um único exemplo da sua aplicabilidade.

## Capítulo II

### Do conflito declarado entre órgãos

#### O que tem o dever de solicitar auxílio *versus* o que tem a obrigação de guardar sigilo

##### 1. Das limitações do n.º 3 do artigo 66.º

O número 3 do artigo 66.º do novo CPA prevê “*tout court*”, como se referiu no capítulo anterior, a solução para as situações em que à solicitação de auxílio se opõe uma recusa ou dilação na sua prestação, independentemente da natureza<sup>58</sup> do pedido.

Com efeito, o legislador quis com aquela disposição, outorgar a competência decisória para os conflitos de jurisdição e competência, nas situações de recusa do auxílio solicitado ou de dilação excessiva na sua prestação.

Tal efeito decorre, “*tale quale*”, do *Amtshilfe* Alemão, segundo o qual se a entidade solicitada considerar que não está “*obrigada a fornecer auxílio deve disso notificar a entidade que o solicita. Se esta discordar, a decisão sobre a existência de dever de auxílio cabe à autoridade com competência de supervisão geral relativa*

---

<sup>58</sup> Se foi feito nos termos da alínea a), b), ou c) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA.

*àquela matéria ou, se esta não existir, à autoridade com competências de supervisão sobre a entidade solicitada.”*<sup>59</sup>

No entanto, a bacia do regime instituído pelo artigo 66.º do novo CPA parece não conseguir amparar todas as escorrências que se colocam quando existe o apontado conflito entre órgãos.

Isto porque, quer o órgão decisor<sup>60</sup>, ou seja, aquele que solicita o auxílio administrativo, quer o órgão “*auxiliante*” – órgão a quem foi dirigida a solicitação, quer, também, a autoridade competente ou, não a havendo, o órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado, estando em presença de um pedido de acesso a documentos ou dados – em caso de conflito – acabam por ter de se “*socorrer*” da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) ou da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), consoante o caso.

Poderá dizer-se que o número 3 do artigo 66.º do novo CPA, quando fala em “*autoridade competente*” para a resolução de conflitos de atribuições ou de competências, está já a abrir – com aquela expressão - a porta de acesso para a CADA e/ou CNPD.

Não vemos que assim seja.

Com efeito, no novo CPA, à semelhança do que já acontecia no âmbito do antigo CPA<sup>61</sup>, consagrou-se um capítulo específico aos conflitos de atribuições e de

---

<sup>59</sup> RUI TAVARES LANCEIRO, «Auxílio Administrativo», op. Cit., p. 559.

<sup>60</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Teoria Geral do Direito Administrativo, O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo, Almedina, 2017, 4.ª edição, pág. 93; “Embora não se trate de uma figura nova, o CPA, com a revisão de 2015, confere uma nova visibilidade ao órgão responsável pela direção do procedimento, ao qual confere um estatuto diferenciado e poderes reforçados.”

<sup>61</sup> Artigos 42.º e 43.º do antigo CPA.

competência – capítulo V, artigos 51.º e 52.º no artigo 51.º. Ora, é para esse campo de ação que o legislador remete no citado n.º 3 do artigo 66.º do CPA<sup>62</sup>.

Para João Caupers e Vera Eiró: *“Atribuições são os fins que a lei comete às pessoas colectivas; “Competências” são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa colectiva dispõe – para assegurar as atribuições desta.*

*Em regra, os diferentes órgãos de uma pessoa colectiva dispõem de competências diversas para prosseguir atribuições idênticas; no caso da pessoa colectiva Estado, porém, por força da multiplicidade e heterogeneidade dos fins prosseguidos, os membros do seu órgão máximo, os ministros, dispõem de competências idênticas para prosseguir atribuições diversas.<sup>63</sup>”*

A insuficiência do legislador<sup>64</sup> na elaboração da norma ficou expressa em 9 da exposição de motivos, onde se refere que *“em lugar de se conceber um regime ex novo, remeteu-se para a competência decisória que o Código define no domínio dos conflitos de jurisdição e de competência.”*

---

<sup>62</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2016, 4.ª edição, págs. 639,640. *“Os fins das pessoas colectivas públicas chamam-se “atribuições”. Estas são por conseguinte, os fins e interesses que a lei incumbe às pessoas colectivas públicas de prosseguir.*

*“Competência” é o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas.*

*Qualquer órgão da Administração, ao agir, conhece e encontra pela frente uma dupla limitação: por um lado, está limitado pela sua própria competência, não podendo, nomeadamente, invadir a esfera de competência dos outros órgãos da mesma pessoa colectiva; e, por outro lado, está limitado pelas atribuições da pessoa colectiva em cujo nome actua, não podendo, designadamente, praticar quaisquer actos sobre matéria estranha às atribuições da pessoa colectiva a que pertence.*

*Os actos praticados fora das suas atribuições são actos nulos, os praticados apenas fora da competência do órgão que os pratica são actos anuláveis”.*

<sup>63</sup> JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, Introdução ao Direito Administrativo, Âncora editora, 2016, 12.ª edição, pág. 151.

<sup>64</sup> PAULO OTERO, Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade (reimpressão da edição de Maio de 2003), Almedina, pág.158. *“A insuficiência do legislador decorre, em primeiro lugar, do aumento das tarefas confiadas à tutela do Estado, exigindo a satisfação das novas e sempre acrescidas necessidades colectivas uma especialização e rapidez decisórias a que o poder legislativo-parlamentar se mostra incapaz de responder, envolvendo uma crescente valorização do papel da função administrativa na concretização do modelo constitucional de bem estar.”*

A CADA e/ou CNPD não têm por objeto (âmbito de aplicação) resolver conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado.

Se a intenção fosse essa – considerar a CADA e/ou CNPD como “*autoridades competentes*” nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA – o legislador teria remetido diretamente para os respetivos regimes<sup>65</sup>.

Por outro lado, também, o legislador previu a possibilidade de não haver autoridade competente<sup>66</sup>, logo não estaria seguramente a pensar na CADA nem na CNPD.

Ora, pese embora o exposto, a alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º da LADA atribui à CADA competência para emitir parecer sobre a comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração, a pedido da entidade requerida ou da interessada, a não ser que se anteveja risco de interconexão de dados, caso em que a questão é submetida à apreciação da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Quer a CADA quer a CNPD, são entidades administrativas independentes, que funcionam junto da Assembleia da República. A CADA tem como fim zelar, nos termos da Lei, pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa<sup>67</sup>; e a CNPD tem como atribuição genérica controlar e fiscalizar o processamento de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei.

---

<sup>65</sup> Conforme a técnica utilizada pelo legislador nos artigos 17.º, 18.º e até no n.º 2 do próprio artigo 66.º.

<sup>66</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA :”*Em caso de recusa de auxílio administrativo requerido nos termos do n.º 1, ou de dilação na sua prestação, a questão é resolvida, consoante o caso, pela autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado ou, não a havendo, por órgão que exerça poderes de direcção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado.*”

<sup>67</sup> <http://www.cada.pt>

A Comissão é a Autoridade Nacional de Controlo de Dados Pessoais.

A CNPD coopera com as autoridades de controlo de proteção de dados de outros Estados, nomeadamente na defesa e no exercício dos direitos de pessoas residentes no estrangeiro.

Ora, ambas as comissões foram criadas ao abrigo do disposto no número 3 do artigo 267.º da CRP que estabelece que “*A lei pode criar entidades administrativas independentes*”. Tratando-se de “*autoridades*”, certo é que o legislador, ao referir-se - no citado n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA – à “*autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência*”, optou por não conceber um regime ex novo, remeteu, antes, para a competência decisória que o Código define no domínio dos conflitos de jurisdição e de competência, conforme supra visto.

Isto remete-nos, justamente, para a questão de se saber por que razão, em face do regime instituído e perante uma situação de conflito como a da Hipótese 3, o órgão competente para a decisão, sem a tal estar obrigado, irá socorrer-se do disposto no n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA, sabendo de antemão que a autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado – ou o órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado, não o poderá sanar – por falta de expressa previsão legal para o efeito.

Parece existir aqui, com efeito, como aponta Paulo Otero, uma “*complexificação de estruturas*”, que conduz à ingerência, dispensável, de uma multiplicidade de entidades públicas no âmbito de uma dada situação<sup>68</sup>.

Relembramos que continuamos no campo da alínea b) do número 1 do artigo 66.º do novo CPA.

Ou seja, afastamos qualquer utilidade na aplicação do n.º 3, à resolução de conflitos decorrentes de uma solicitação de auxílio fundamentada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA.

Entendemos que o n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA está mais “*vocacionado*” para a resolução de conflitos emergentes dos pedidos de auxílio administrativo efetuados ao abrigo das alíneas a) e c), ou seja, em que é mais fácil existir um conflito de “*atribuições*” e/ou “*competências*”.

Note-se que o legislador, naquele preceito, fala na “*resolução de conflitos de atribuições ou de competência...*”.

A alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA tem como um dos seus pressupostos a “*competência exclusiva*” e a alínea c), ao referir-se a “*emprego de meios técnicos*” reporta-se às “*atribuições*”.

Mais uma vez, parece-nos, a alínea b) do artigo 66.º do novo CPA, distingue-se das demais alíneas a) e c), porquanto naquela o que está em causa são unicamente

---

<sup>68</sup> PAULO OTERO, Manual de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, 2013. “*No que respeita à Administração Pública, a personalização das suas estruturas complexificou as relações dentro da própria Administração Pública e desta com os cidadãos. – Fez desenvolver relações intersubjectivas, conduzindo à intervenção de uma pluralidade de entidades públicas no âmbito da regulação de uma dada situação; - suscitou o emergir de novas formas de relacionamento jurídico intrassubjetivo.*”

“documentos e dados”. Aliás, o legislador cuidou, até, de realçar “Só o órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em seu poder **documentos** ou **dados** cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão”.

Inexiste, portanto, qualquer dúvida de que é aquele órgão e não outro a ter os documentos e/ou dados pretendidos, logo uma possível recusa de auxílio administrativo, ou dilação da sua prestação, não deverá ser avaliada ou resolvida por quem tem competência para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência, conforme disposto no n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA.

O que acabámos de expor reconduz-nos para a questão de aquilatarmos, em face do que tem sido a experiência da aplicação do “*instituto*” no âmbito da Administração Pública, da real necessidade ou utilidade de existência do artigo 66.º do novo CPA, questão que abordaremos de seguida.

## 2 - Da (in)utilidade do artigo 66.º do novo CPA

Aqui chegados, e em face das limitações apontadas ao regime instituído, questionamo-nos sobre a utilidade ou razoabilidade da aplicação do artigo 66.º, nos termos em que aquele nos surge configurado pelo legislador.

Isto é, será que o artigo 66.º, ao não trazer um regime *ex novo*, tem então razão de existir?

Ou seja, será que os organismos da Administração Pública, no seu labor ou *praxis administrativa*, aplicam efetivamente o regime instituído no citado artigo?

E, nos casos em que eventualmente seja solicitada essa cooperação ao abrigo do artigo 66.º, existe resposta? E qual a cominação para a ausência de resposta?

Questões que merecem agora a nossa atenção.

Sérvulo Correia, um dos grandes entusiastas da ideia do aparecimento, no novo CPA, da figura do *auxílio administrativo*, refere que aquela é “*claramente um procedimento organizatório sem uma vertente externa imediata.*”<sup>69</sup>.

E acrescenta que: “*trata-se apenas de promover a articulação, com o órgão competente para a decisão final, de quaisquer outros órgãos da Administração Pública titulares da competência exclusiva e detentores de conhecimentos aprofundados, bem como pessoal ou meios técnicos especializados para a investigação da matéria relevante, ou possuidores de documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão (artigo 66.º, n.ºs 1 e 2).*”<sup>70</sup>

*Por seu turno, a recusa ou a dilação do órgão solicitado na prestação do auxílio, desencadeia um procedimento organizatório e interno de segundo grau, destinado à resolução do impasse por um terceiro órgão titular de autoridade para o efeito (artigo 66.º, n.º 3)*<sup>71</sup>.”

Ora, esta “*complexificação*” faz com que em termos funcionais o instituto do auxílio seja, em nossa opinião, ineficaz.

---

<sup>69</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *A conferência procedimental: Fontes e Opções, Liber Amicorum Fausto de Quadros*, Volume II, Almedina, 2016, pág. 22.

<sup>70</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, op. Cit., pág.22.

<sup>71</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, op. Cit. Pág.22

Com efeito, se a sua utilidade prática se reduz em facilitar a interação entre os órgãos, não vislumbramos que a sua consagração – repete-se, nos termos em que foi feita - tenha conseguido alcançar tal desiderato.

Esta nossa conclusão resulta, necessariamente, da observação feita acerca da aplicabilidade prática do referido instituto, sendo que no universo dos vários departamentos governamentais<sup>72</sup> não são conhecidos, até à data, casos em que o regime tenha funcionado na sua plenitude, ou seja, uma tramitação completa do pedido de auxílio administrativo dentro das regras do citado artigo 66.º.

A par das apontadas discricionariedade e complexidade, a inexistência de quaisquer cominações legais<sup>73</sup> para a inobservância do disposto naquela norma será também, seguramente, um dos principais entraves a que se retirem proveitos do regime.

Nada se acrescentando de útil num procedimento “*organizatório meramente interno*”, concluímos pela existência de uma estreita conexão entre a *praxis* que resultava do regime de auxílio existente no antigo CPA<sup>74</sup> e o procedimento atual de solicitação de auxílio administrativo, ressalvando-se que, quando aquele for feito nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, terá inevitavelmente de, em caso de recusa ou dilação de auxílio, encaminhar-se – nos

---

<sup>72</sup> Por facilidade de obtenção de elementos de análise, cingimos a nossa observação à aplicabilidade do artigo 66.º do novo CPA no âmbito da Administração Direta.

<sup>73</sup> Sendo certo que a “omissão” sempre poderá acabar por gerar eventual responsabilidade pelos danos causados nos termos gerais, cfr. artigo 16.º do novo CPA, e a Recusa de auxílio pode ser resolvida nos termos dos conflitos de atribuições e competências (artigo 51.º e ss. por remissão do n.º 3 do artigo 66.º).

<sup>74</sup> Como refere CARLA AMADO GOMES a propósito da execução do acto administrativo no novo CPA, in Revista do Ministério Público, n.º 143, Julho/ Setembro de 2015, pág. 107, “A *alteração «revolucionária» do sistema, que tantas sensibilidades chocou está, portanto, suspensa.*”, e interroga se “(...) não teremos afinal uma manutenção dos sistema actual (em sobrevigência do CPA anterior, portanto), embora um pouco mais sofisticado.”

termos do n.º 2 daquele artigo - para as restrições fixadas na legislação sobre o acesso aos documentos administrativos e à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados. Ou seja, remete-nos para o regime da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto<sup>75</sup>, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, ou seja, para a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), e, também, para a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – Lei da Protecção de Dados Pessoais (LPDP) – que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 95/46/CE, do PE e do Conselho, 24/10/95, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

### *3- Da solução possível*

Julgamos, com efeito, que o legislador poderia ter sido um pouco mais ousado, consagrando que a recusa de auxílio administrativo numa situação de solicitação de auxílio administrativo formulada ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, seria resolvida por recurso à CADA e ou CNPD.

---

<sup>75</sup> Revoga a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do sector público.

Uma configuração possível seria, na parte final do n.º 3 ter-se acrescentado “salvo se o pedido de auxílio incidir sobre dados ou documentos, casos em que a questão será resolvida pela CADA ou CNPD”.

Ficaria então o n.º 3 do artigo 66.º com a seguinte redação:

*“Em caso de recusa de auxílio administrativo requerido nos termos do n.º 1, ou de dilação na sua prestação, a questão é resolvida, consoante o caso, pela autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado ou, não a havendo, por órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado, salvo se o pedido de auxílio incidir sobre dados ou documentos, casos em que a questão será resolvida por recurso à CADA ou CNPD.”*

Importará, neste caso, atender ao conceito de documentos administrativos e documentos nominativos, por um lado, e dados, por outro.

#### *4 - Dos documentos administrativos*

A atividade administrativa distingue-se pelo seu carácter documental, isto é, reflete-se em documentos que constituem o testemunho da mencionada atividade.

Os documentos administrativos são o suporte em que se materializam os distintos atos da administração pública, ou seja, a forma externa dos ditos atos<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> <http://www.IIIf.uam.es>

#### 4.1 Definição da LADA

A LADA, na alínea a) do n.º 1 do seu artigo 3.º, determina que documento administrativo é “qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome”.

Para JOÃO CAUPERS, “documento administrativo, para efeito de direito à informação, é o documento relativo ao exercício da actividade administrativa pública, como tal se considerando:

i) Os documentos produzidos ou recolhidos no exercício normal de funções administrativas pelos órgãos que integram a Administração Pública (...) ou;

ii) Os documentos produzidos ou recolhidos por entidades privada de mão pública, na medida em que actuem no exercício poderes de autoridade ou segundo um regime de direito administrativo (...)”<sup>77</sup>;

#### 4.2 Jurisprudência do STA<sup>78</sup>

Interessante para a delimitação do conceito de “documento administrativo” é o Acórdão do STA, 1.ª secção, de 10.09.2014, P. 410/14, o qual, em síntese, estabeleceu que:

---

<sup>77</sup> JOÃO CAUPERS, Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 75, maio/junho de 2009, pág. 7.

<sup>78</sup> Escolhemos este Ac. , porquanto quebra com a “*escassez jurisprudencial*” em torno do conceito de documento administrativo de que se queixava JOÃO CAUPERS, “Sobre o conceito de documento administrativo”, in Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 75, maio/junho de 2009, p. 7.

*“(…) III – Não são de considerar “documentos administrativos” os suportes de informação produzidos ou recolhidos, mormente, no exercício das funções política e legislativa, porquanto sem qualquer ligação funcional entre o documento e a “actividade administrativa”.*

*IV – A qualificação/classificação de determinado suporte informativo como “documento administrativo” ou como documento integrante de processo legislativo não está dependente daquilo que venha a ser o produto deste último processo, nomeadamente, se existe na proposta de lei alguma norma sustentada no referido suporte, já que tal a qualificação/classificação não oscila ou muda em função do resultado final do processo em que o suporte se insere e de este estar ou não findo, mas tão-só de o mesmo ter sido produzido e considerado por efeito e no âmbito de um processo legislativo.<sup>79</sup>”*

Como refere Tiago Antunes<sup>80</sup>, o aludido acórdão aborda o conceito de documento administrativo sob um ângulo diferente daquele que até então vinha sendo debatido.

Isto é, o que releva no citado acórdão é que o mesmo faz uma diferenciação entre o que são documentos produzidos no âmbito da função administrativa e documentos relativos à função político-legislativa.

Na verdade, o nosso ordenamento jurídico<sup>81</sup> regula apenas os documentos referentes à actividade administrativa, nada prevendo quanto aos documentos pré-

---

<sup>79</sup> Cfr. [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

<sup>80</sup> TIAGO ANTUNES, “*Espreitar pelo buraco do Orçamento – acesso à informação administrativa quanto a estudos de preparação orçamental?*”, Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 115, janeiro/fevereiro 2016, pág. 49.

<sup>81</sup> Em sentido diferente, *cfr.* Regulamento (CE) n.º 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30/05/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, o qual não atribui qualquer estatuto especial aos documentos inseridos em processos

legislativos, conforme alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da LADA que exclui do seu âmbito de aplicação os documentos cuja elaboração não releve da actividade administrativa<sup>82</sup>.

## *5. Dos documentos nominativos*

### *5.1 Definição da LADA*

Por documento nominativo, a LADA, na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º, define “*o documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais*”.

Na Lei 46/2007, de 24 de agosto, revogada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, a definição era distinta. Com efeito, entendia-se por “*Documento nominativo*” o “*documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada.*”

Neste caso, tratando-se de um documento nominativo, não vigora o regime dos artigos 5.º e 6.º, n.º 5, da LADA, ou seja o “*livre acesso*” nas suas diversas formas, apenas se podendo aceder ao documento nominativo com autorização do titular dos dados constantes dos documentos ou mediante a invocação (e prova) da titularidade de interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.

---

legislativos, nem distingue entre a preparação de atos legislativos e de outro tipo de pronúncias das instituições europeias, estabelecendo em relação a todas essas atuações um regime de acesso idêntico.

<sup>82</sup> TIAGO ANTUNES, op. Cit., p. 53.

Isto é, a consulta (ou certidão) só pode ser facultada desde que excluídos os dados pessoais<sup>83</sup>.

## 5.2- Jurisprudência do STA

De acordo com o Acórdão do STA (1.ª Secção) de 24.1.2012, p. 668/11, “o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrifício só se justifica quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas.

*A lei não faz depender o exercício do direito de acesso aos arquivos ou documentos administrativos da invocação de qualquer interesse, bastando apenas a solicitação por escrito, através de requerimento do qual constem os elementos essenciais à identificação dos elementos pretendidos, bem como o nome, morada e assinatura do requerente (art. 13.º da LADA) – Ac. Do TCA Sul de 22/1/2009, Proc. 4527/08.*

*O direito de acesso aos documentos nominativos só se efectivará se houver autorização da pessoa a quem digam respeito ou então quem queira exercer tal direito demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.*

---

<sup>83</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES E JOÃO PACHECO DE AMORIM, op. Cit. pág. 334.

*A intimidade da vida privada abrange os aspectos relativos aos sentimentos e convicções da pessoa, aos seus comportamentos íntimos e sexuais, a características físicas e psicológicas, em geral a tudo o que ocorre dentro de casa e que a pessoa em causa pretende manter secreto ou reservado apenas a uma única pessoa ou a um número muito restrito de pessoas.*

*Os dados pessoais relativos ao percibimento de despesas de representação e de subsídio de residência auferidos no desempenho de um cargo público, sendo públicos, por exigência legal, não respeitarão à vida privada dos seus titulares e, por isso, os documentos que os atestam não poderão, nessa parte, ser considerados nominativos.*

*Quer as Resoluções do Conselho de Ministros quer os seus despachos nominativos em matéria de despesas dos membros do Governo são manifestações do exercício do seu poder administrativo, enquanto órgão da Administração, constituindo expressão do seu poder regulamentar, característico da função administrativa.*

*Os serviços que detêm os documentos administrativos é que estão obrigados a permitir a consulta, ou a fornecer a reprodução ou certidão dos documentos administrativos aos pretendentes.<sup>84</sup>”*

Ou seja,

---

<sup>84</sup> Cfr. [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

O que estava em causa no acórdão em apreço era a determinação da proteção constitucional do direito de acesso a arquivos e registos administrativos face ao direito à reserva da intimidade da vida privada e respectiva relação entre ambos.

Por um lado, o direito de acesso a registos e arquivos administrativos consagrado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP e, por outro, o direito à reserva da intimidade da vida privada consagrado no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição. O primeiro é considerado como direito fundamental de natureza análoga aos Direitos, Liberdades e Garantias por preencher o critério da determinidade constitucional; o segundo, porque além de cumprir tal critério, encontra-se formalmente integrado no elenco dos Direitos, Liberdades e Garantias<sup>85</sup>.

#### *6. Dos pareceres da CADA referentes ao acesso a documentos administrativos e nominativos*

A CADA, no âmbito das suas atribuições, produz anualmente inúmeros pareceres sobre acesso a documentos administrativos e nominativos.

A título de exemplo, o Parecer da CADA n.º 474/2016<sup>86</sup>, exarado no âmbito do Processo n.º 548/2016, transmite-nos, de forma clara, a distinção no regime de acesso aos documentos administrativos e aos nominativos:

“ (...) 7. O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), define «documento administrativo».

---

<sup>85</sup> Cfr. RAQUEL CARVALHO, “O acesso a documentos administrativos: nominativos?”, in Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 115, janeiro/fevereiro 2016, p. 36 a 39.

<sup>86</sup> Acessível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)

*Trata-se de “qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a:*

*i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos;*

*ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados,*

*iii) Gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades;*

*iv) Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas”.*

*8. Daí que possa afirmar-se que são livremente acessíveis os documentos ou informações a que se referem os artigos 10.º e 3.º, n.º 1, alínea a), isto é, sem necessidade de invocação de qualquer fundamentação legitimante.*

*9. A LADA dá, na alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo 3.º, a noção de «documento nominativo»: é o “documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais”.*

*10. De acordo com o n.º 5 do artigo 6.º:*

*“Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:*

*a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;*

*b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.”*

## *7. Dos dados*

### *7.1 Definição da LPDP*

O Artigo 35º da Constituição consagra os direitos relativos à utilização da informática, estabelecendo que : i) Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhe digam respeito, podendo exigir a sua rectificação e actualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam nos termos da lei; II) A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua protecção, designadamente através de entidade administrativa independente; III) A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. IV) É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei. IV) É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. V) A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de protecção de dados pessoais e de outros cuja

salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional. VI) Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei.

Ou seja, a CRP estabelece o princípio de que, salvo casos excepcionais definidos na lei - nos quais se inclui o consentimento do próprio - é proibido o acesso a dados pessoais de outras pessoas<sup>87</sup>.

Em desenvolvimento daquela norma constitucional, a Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro - *Lei da Protecção de Dados*, na sua versão actualizada<sup>88</sup>, veio transpor para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção de dados singulares, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Assim, nos termos da alínea a) do artigo 3.º, consideram-se dados pessoais *“qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (titular dos dados); é considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social”*.

Neste capítulo – *privacy* e a protecção de dados – ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO demonstra as diferenças culturais entre o sistema norte-americano e europeu

---

<sup>87</sup> “Existe um conjunto de dados particularmente sensíveis, referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, que só podem ser objecto de tratamento em três situações: mediante consentimento expresso do titular; autorização prevista por lei com garantias de não discriminação; ou para fins de processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis”: in <http://www.direitosedeveres.pt/q/vida-pessoal-e-familiar/dados-pessoais>.

<sup>88</sup> Com as alterações introduzidas pela Rectif. N.º 22/98, de 28 de Novembro, e Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto.

de tratar realidades de facto semelhantes, apresentando-nos um estudo sobre a evolução dos sistemas de comunicações eletrónicas e a comunicação global em rede transmitindo informações pessoais que obriga a repensar a protecção de dados e culmina no mais adequado direito a identidade informacional, ou seja um novo direito designado como direito a identidade informacional<sup>89</sup>.

### *7.2 Jurisprudência comunitária*

O Tribunal de Justiça da União Europeia, por acórdão (C-131/12) de 13 de Maio de 2014, proferiu uma decisão que encerra um entendimento inédito sobre o papel dos motores de busca na Internet no contexto da legislação aplicável à protecção de dados pessoais.

Para o Tribunal, o direito à privacidade deve prevalecer sobre o interesse económico do operador de busca e do público em aceder a informação. A excepção que o acórdão admite existe, apenas, em casos em que o papel da pessoa desempenhado na vida pública justifique o interesse do público em ter acesso à informação<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. *“Privacy e protecção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional”*, A.A.F.D. Lisboa, 2016

<sup>90</sup> Cfr. PLMJ – Sociedade de Advogados, RL - Nota Informativa, de Maio de 2014, “À Procura do Passado: Protecção de Dados e Direito ao Esquecimento na Internet” – acessível em: [http://www.plmj.com/xms/files/newsletters/2014/Maio/Proteccao\\_de\\_Dados\\_e\\_Direito\\_ao\\_Esquecimento\\_na\\_Internet.pdf](http://www.plmj.com/xms/files/newsletters/2014/Maio/Proteccao_de_Dados_e_Direito_ao_Esquecimento_na_Internet.pdf)

#### *8. Sobreposição do dever de sigilo ao dever de solicitar auxílio*

Resulta do estudo feito que não existe um verdadeiro dever de solicitar auxílio administrativo por parte dos organismos da Administração Pública e, conseqüentemente, também inexistente obrigação de o prestar.

O artigo 66.º do novo CPA, enquanto “nova” norma sobre auxílio administrativo, reveste-se de carácter meramente organizativo e, nesse sentido – não se encontrando na letra da Constituição qualquer apoio constitucional expresso, sempre há-de estar sujeita às imposições de dever de sigilo que, como já se observou, ao provir do princípio da administração aberta, consagrado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP, tem superior amparo legal.

## CONCLUSÕES

1. O ordenamento jurídico português prevê, em diversos domínios, as figuras do “*auxílio*” e do “*sigilo*”.
2. O novo CPA consagrou, no artigo 66.º, a figura do auxílio administrativo. No entanto, à semelhança do que já sucedia no antigo CPA, continua a não existir um dever geral de colaboração entre órgãos administrativos das diversas Administrações Públicas, amparado num princípio geral de cooperação administrativa, o que nos leva a concluir que o regime de solicitação de auxílio instituído no novo CPA acaba por ser uma “*recauchutagem*” do que já existia no antigo CPA.
3. Inexiste uma verdadeira obrigação de solicitar auxílio por parte do órgão competente para a deliberação final, antes há um poder discricionário escorado em critérios de decisão de acordo com a conveniência e a oportunidade.
4. Nos casos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, a margem de discricionariedade de que os órgãos dispõem para a solicitação de auxílio administrativo é mínima, o que nos leva a concluir que só nesse domínio estamos próximos do que será um verdadeiro dever de solicitar auxílio administrativo.

5. O número 2 do artigo 66.º do novo CPA assegura o sigilo, endereçando a comunicação de documentos ou dados solicitados para as restrições fixadas em legislação própria.

6. A complexificação do regime de solicitação de auxílio, fruto da sua discricionariedade, e também a inexistência de quaisquer consequências para a sua não aplicabilidade, faz com que em termos funcionais aquele instituto seja ineficaz.

7. Existe “*conflito*” sempre que à solicitação de auxílio se oponha uma recusa ou dilação na sua prestação.

8. O conflito decorrente do dever de solicitar auxílio em confronto com a obrigação de guardar sigilo, tem o seu campo de batalha na alínea b) do número 1 do artigo 66.º do novo CPA. Com efeito, aquela alínea distingue-se das demais alíneas, a) e c), porquanto naquela o que está em causa são unicamente “*documentos e dados*”. Nesse domínio, entendemos que uma possível recusa de auxílio administrativo, ou dilação da sua prestação, não deverá ser avaliada ou resolvida por quem tem competência para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência, conforme disposto no n.º 3 do artigo 66.º do novo CPA.

9. Existe uma estreita conexão entre a solicitação de auxílio administrativo feita nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA e o n.º 2 daquele artigo, o qual, por seu turno, nos encaminha para as restrições fixadas na legislação sobre o acesso aos documentos administrativos e à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

10. A recusa de auxílio administrativo numa situação de solicitação de auxílio ao órgão competente, formulada ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do novo CPA, deverá ser resolvida por recurso à CADA e/ou CNPD.

11. No quadro da alínea b) do artigo 66.º do novo CPA, a obrigação de sigilo ao abrigo da LADA e/ou da LPDP sobrepõe-se ao dever de prestar auxílio administrativo.

## JURISPRUDÊNCIA

Acórdãos citados in: [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

### A) Auxílio - Dever de colaboração

A.1 Acórdão do STA, proc. 0896/07, 1.ª subsecção, de 01.17.2008, *I - O nº 2 do art.º 268º da CRP impõe que a Administração pautе a sua actividade pelos princípios da transparência e da publicidade de modo a que não só as suas decisões sejam públicas e acessíveis, mas também que o procedimento que as precede possa ser objecto de consulta e informação pois que só assim se promove a formação de uma opinião pública esclarecida e só assim se permite que os interessados conheçam as razões que determinaram os seus actos. II - O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrifício só se justifica quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas. III - O direito à informação materializa-se por diversos meios de que são exemplos a consulta do processo, a reprodução ou declaração autenticada de documentos, a prestação de indicações sobre a sua existência e conteúdo e a passagem de certidões. Por isso a postura da Administração perante um pedido de informação não pode ser meramente passiva. IV - É certo que este dever de colaboração não compreende, como é lógico, a elaboração de dossiers estruturados ou sínteses da documentação existente nem a obrigação de produzir uma nova documentação administrativa com o propósito de*

*satisfazer o pedido do Requerente porque tais actividades ultrapassam o dever legal de colaboração e de informação, mas também o é que a inexistência da obrigação de proceder a tais trabalhos não pode ser cobertura para uma interpretação minimalista do dever constitucional de prestar informações e de, na prática, constituir um boicote ao seu cumprimento.*

A.2 Acórdão do STA, proc. 410/14, 1.<sup>a</sup> secção, de 10.09.2014, (...) III – *Não são de considerar “documentos administrativos” os suportes de informação produzidos ou recolhidos, mormente, no exercício das funções política e legislativa, porquanto sem qualquer ligação funcional entre o documento e a “actividade administrativa”.*

IV – *A qualificação/classificação de determinado suporte informativo como “documento administrativo” ou como documento integrante de processo legislativo não está dependente daquilo que venha a ser o produto deste último processo, nomeadamente, se existe na proposta de lei alguma norma sustentada no referido suporte, já que tal a qualificação/classificação não oscila ou muda em função do resultado final do processo em que o suporte se insere e de este estar ou não findo, mas tão-só de o mesmo ter sido produzido e considerado por efeito e no âmbito de um processo legislativo.*

A.3 Acórdão do STA, proc. 668/11, 1.<sup>a</sup> Secção, de 24.1.2012, *o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental cujo sacrifício só se justifica quando confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas.*

*A lei não faz depender o exercício do direito de acesso aos arquivos ou documentos administrativos da invocação de qualquer interesse, bastando apenas a solicitação por escrito, através de requerimento do qual constem os elementos essenciais à identificação à identificação dos elementos pretendidos, bem como o nome, morada e assinatura do requerente (art. 13.º da LADA) – Ac. Do TCA Sul de 22/1/2009, Proc. 4527/08.*

*O direito de acesso aos documentos nominativos só se efectivará se houver autorização da pessoa a quem digam respeito ou então quem queira exercer tal direito demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.*

*A intimidade da vida privada abrange os aspectos relativos aos sentimentos e convicções da pessoa, aos seus comportamentos íntimos e sexuais, a características físicas e psicológicas, em geral a tudo o que ocorre dentro de casa e que a pessoa em causa pretende manter secreto ou reservado apenas a uma única pessoa ou a um número muito restrito de pessoas.*

*Os dados pessoais relativos ao percibimento de despesas de representação e de subsídio de residência auferidos no desempenho de um cargo público, sendo públicos, por exigência legal, não respeitarão à vida privada dos seus titulares e, por isso, os documentos que os atestam não poderão, nessa parte, ser considerados nominativos.*

*Quer as Resoluções do Conselho de Ministros quer os seus despachos nominativos em matéria de despesas dos membros do Governo são manifestações do exercício do seu poder administrativo, enquanto órgão da Administração, constituindo expressão do seu poder regulamentar, característico da função administrativa.*

*Os serviços que detêm os documentos administrativos é que estão obrigados a permitir a consulta, ou a fornecer a reprodução ou certidão dos documentos administrativos aos pretendentes.*

## **B) Sigilo**

*B.1 Acórdão do STA proc. 099/15, de 16-09-2015, Pese embora a AT, nos casos referidos no n.º 1 do art. 63.º-B da LGT e no âmbito de um procedimento de inspecção, possa aceder directamente à informação e documentação bancária coberta pelo dever de sigilo sem dependência do consentimento do titular dos interesses protegidos e sem necessidade de audiência prévia deste, faculdade que o legislador entendeu pertinente à descoberta da verdade (e, assim, um instrumento em ordem a permitir à AT cumprir a sua obrigação*

*funcional de prosseguir os valores da distribuição equitativa da contribuição para os gastos públicos e do dever fundamental de pagar os impostos que informam a constituição fiscal), não poderá fazê-lo à margem do procedimento que o legislador estabeleceu no mesmo artigo, designadamente no que respeita à fundamentação da decisão de quebrar o sigredo bancário e sua notificação, ao recurso dessa decisão, seu efeito e destino dos elementos de prova assim colhidos no caso de deferimento desse recurso.*

*B.2 Acórdão do STA proc. 0138/16, de 09-03-2016, I – Nos termos do n.º 2 do art. 63.º-B da LGT, admite-se que a AT aceda à documentação bancária relativamente a familiar que se encontre em relação especial com o contribuinte. II – O familiar que pretenda reagir contenciosamente contra a decisão administrativa que assim decida quebrar o sigilo bancário relativamente a ele, só pode fazê-lo com fundamentos respeitantes a essa decisão e já não à decisão (que a antecedeu e de que é consequência) que determinou o acesso directo da AT à informação e documentação bancária do sujeito passivo ao abrigo de alguma das alíneas do n.º 1 do art. 63.º-B da LGT. III – O filho menor não pode deixar de ser considerado como familiar para os efeitos previsto no n.º 2 do art. 63.º-B da LGT.*

*B.3 Acórdão do STA proc. 0838/11, de 11-16-2011, I - O direito à informação encontra expressão normativa na Constituição da República Portuguesa e foi transposto para a lei ordinária através do Código de Procedimento Administrativo. Todavia, face ao reconhecimento, também constitucional, do direito à privacidade, o legislador foi obrigado a estabelecer restrições ao direito à informação e a criar instrumentos jurídicos que funcionem como garantias do direito à privacidade. II - A consagração da regra do sigilo fiscal, constante do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, corresponde, precisamente, à extensão e reconhecimento do direito à privacidade no âmbito da actividade tributária, estando por ele abrangidos os dados de natureza pessoal dos contribuintes (pessoa singular ou colectiva) e os dados expressivos da sua situação tributária, os quais só podem ser revelados a terceiros - outros sectores da Administração ou particulares - nos casos expressamente previstos na lei, para responder a um motivo social imperioso, e só na*

*medida estritamente necessária para satisfazer o equilíbrio entre os interesses em jogo. III - Podem, contudo, ser revelados os dados pessoais livremente cognoscíveis (dados públicos ou dados pessoais constantes de documento público oficial, como acontece, por exemplo, com o número de identificação fiscal, com a identificação dos bens inscritos na matriz predial ou no registo predial e comercial) bem como os dados fiscais que não reflectam nem denunciem a situação tributária dos contribuintes. IV - À luz da Lei das Finanças Locais, os Municípios têm direito de obter informação relativa à liquidação e cobrança de impostos municipais e informação sobre a transferência dessas receitas. V - A identificação em bloco das pessoas colectivas a quem foram efectuadas essas liquidações e cobranças, pelo nome e/ou número de identificação fiscal, sem individualização ou particularização do montante liquidado e cobrado a cada uma delas, encontra-se fora da esfera da confidencialidade fiscal.*

### C) Competências

C.1 Acórdão do STA proc. 0450/09, de 15-11-2012, *A incompetência traduz-se na prática de acto por órgão que, para efeito, não dispõe de poder legal e pode ser absoluta ou relativa. A incompetência absoluta consubstancia-se na prática por um órgão de uma pessoa colectiva pública de um acto incluído nas atribuições de outra pessoa colectiva pública ou de um ministério, no caso da pessoa colectiva Estado. Se é um órgão que pratica um acto administrativo da competência de outro órgão da mesma pessoa colectiva estamos perante a hipótese de incompetência relativa.*

C.2 Acórdão do STA proc. 0924/10, de 06-12-2011, *I - Por competência deve entender-se o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa colectiva em que esteja integrado. II - A competência não se presume, tem que resultar da lei, é o princípio da legalidade da competência. III - Quanto os poderes exercidos por um órgão da Administração são poderes cuja titularidade pertence a esse mesmo órgão diz-se que a sua competência é própria; se pelo contrário o órgão administrativo exerce nos termos da lei uma parte da competência de outro órgão,*

*cujo exercício lhe foi transferido por delegação ou por concessão, dir-se-á que essa é uma competência delegada ou uma competência concedida. IV - A normalidade é que um órgão competente possa delegar a sua competência noutra órgão ou agente. Só assim não será quando se estiver perante competências indelegáveis por determinação da lei ou por natureza. V - A competência exclusiva existe quando a competência do subordinado não se inclui na do superior hierárquico. VI - A competência para conceder a autorização de destacamento de um docente é do Ministro da Educação, portanto este, sobre esta matéria tem uma competência própria (71º n.º1 do ECD).*

C.3 Acórdão do STA proc. 0924/10, de 14-12-2011, *A competência exclusiva, como o próprio nome indica, é a competência conferida pela lei a um órgão, com exclusão dos demais, dentro de uma determinada hierarquia.*

#### D) Atribuições

D.1 Acórdão do STA proc. 045171, de 21-06-2000, *I - As atribuições são os fins de interesse colectivo a prosseguir pela pessoa colectiva de direito público. II - As atribuições são conferidas por lei e só por lei podem ser alteradas. III - A competência é o complexo de poderes funcionais conferido ao órgão da pessoa colectiva, com vista à realização das atribuições desta. IV - A competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, mas o seu exercício pode ser, permitido pelo órgão originariamente competente a outro órgão, mediante acto de delegação. V - A delegação não transfere a competência, que se mantém no órgão a que lei ou regulamento a confere e tão só o seu exercício é autorizado ao órgão delegado. VI - A permanência da competência no órgão a que por lei ou regulamento foi conferida justifica que este disponha, sobre os actos do delegado praticados no exercício da delegação, do poder de superintendência, que se desdobra nos poderes de avocar casos concretos compreendidos no âmbito da delegação, de revogar actos praticados no seu exercício, de revogar a delegação e de emitir directivas ou instruções vinculativas sobre o modo como os poderes delegados devem ser exercidos. VII - Não obstante a delegação de poderes pela câmara municipal, o município mantém as*

*atribuições que por lei lhe foram conferidas e é responsável pela sua prossecução. VIII - A câmara delegante continua, em virtude do poder de superintendência, a ser responsável pelo modo como são exercidos os poderes pela junta delegada. IX - Se a junta de freguesia não cuida de sinalizar obstáculo provocado por obras por ela efectuadas em estrada municipal, no exercício de delegação, cabe à câmara providenciar pelo suprimento dessa omissão. X - O incumprimento desse dever, de que resulta acidente sofrido por um utente da via pública, responsabiliza o município, como pessoa colectiva de que é órgão a câmara municipal, pelos danos provocados pelo acidente.*

*D.2 Acórdão do STA proc. 014013, de 29-05-2013, não pode a Administração demitir-se legalmente de tomar a iniciativa de revisão do ato quando demandada para o fazer através de pedido dos interessados já que tem o dever legal de decidir os pedidos destes, no domínio das suas atribuições, sendo que o dever de pronúncia constitui, de resto, um princípio abertamente assumido pelo artº. 9º do CPA, no domínio do procedimento administrativo mas aqui também aplicável por mor do disposto no artº. 2º do mesmo código.*

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE

- *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 4.<sup>a</sup> edição, 2017.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 4.<sup>a</sup> edição, 2016.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE

- *Constituição Portuguesa de 1976*, Volume I, Almedina, 5.<sup>a</sup> edição, 2016.

ANDRADE, ROBIN DE

- *Revogação administrativa e a revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 28, Julho/Agosto 2001.

ANTUNES, TIAGO

- *Espreitar pelo buraco do Orçamento – acesso à informação administrativa quanto a estudos de preparação orçamental? – Ac. Do STA de 10.9.2014, P. 410/14*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 115, Janeiro/Fevereiro 2016.

BOTELHO, SANTOS/ ESTEVES, A./ PINHO, CÂNDIDO

- *Código do Procedimento Administrativo* anotado e comentado, Almedina, 5.<sup>a</sup> edição, 2002.

CAETANO, MARCELLO

- *Manual de Direito Administrativo*, Volume I e II, Almedina, 1982.

CARVALHO, RAQUEL

- *O acesso a documentos administrativos: nominativos?* – Ac. Do STA de 24.1.2012, P. 668/11, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 115, Janeiro/Fevereiro 2016.

CAUPERS, JOÃO / EIRÓ, VERA

- *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, 12.<sup>a</sup> edição, 2016.

CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO

- *A conferência procedimental: Fontes e Opções, Liber Amicorum Fausto de Quadros, Volume II*, Almedina, 2016.

DUARTE, DAVID

- *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Almedina, 1996.

GOMES, CARLA AMADO

- *A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?* in Revista do Ministério Público n.º 143, Julho / Setembro 2015.

GOMES, CARLA AMADO / NEVES, ANA FERNANDA / SERRÃO, TIAGO

(COORD.)

- *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, Volume I, 3.ª edição, 2016.

GONÇALVES, FERNANDO / ALVES, MANUEL JOÃO / VIEIRA, VITOR

MANUEL FREITAS / GONÇALVES, RUI MIGUEL / CORREIA, BRUNO /

GONÇALVES / MARIANA VIOLANTE

- *Novo Código do Procedimento Administrativo anotado e comentado*, Almedina, 2015.

MIRANDA, JORGE

- *Curso de Direito Constitucional*, Universidade Católica Editora, 2016.

MOFFA, L. Á. BALLESTEROS, “*La cooperación institucional*”, in Revista Jurídica de Castilla Y León, n.º extra, 2006.

OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE / GONÇALVES, PEDRO COSTA / AMORIM, J. PACHECO DE

- *Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2.ª edição.

OTERO, PAULO

- *Legalidade e Administração Pública – O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, 2003.

- *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Volume I, 2013.

PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA / SERRÃO, TIAGO / CALDEIRA, MARCO / COIMBRA, JOSÉ DUARTE

- *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Almedina, 2016.

PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA

- *Privacy e protecção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional*, A.A.F.D. Lisboa, 2016.

PINTO, ANA RITA BABO, “*A consagração (por defeito) do auxílio administrativo no novo CPA*” in *O Novo Código do Procedimento Administrativo - Para o Professor Doutor António Cândido de Oliveira, uma oferta singela dos jovens investigadores de Direito Público da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Braga, 2015.

