



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

**Processo n.º 726/23.0BELSB**

**SENTENÇA**

**I. Relatório**

**Pedro Almeida Vieira**, com domicílio profissional na Travessa do Terreiro a Santa Catarina, Lisboa, intenta a presente **INTIMAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES, CONSULTA DE PROCESSOS E PASSAGEM DE CERTIDÕES** contra a **Presidência Do Conselho De Ministros**, sita na Rua Professor Gomes Teixeira, n.º 1, Lisboa.

O requerente **pede** que a entidade requerida seja intimada a facultar-lhe cópia, analógica ou digital, da totalidade do inquérito preenchido pelo Professor Doutor Gonçalo Pereira Fernandes Caleia Rodrigues no âmbito das normas estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13/01, eventualmente expurgada dos elementos estritamente abrangidos pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados.

Para tanto, e em síntese, o requerente alega que solicitou acesso ao documento e que não obteve resposta ao seu pedido.

A entidade requerida apresentou contestação, na qual pugna pela improcedência do pedido porque: i) o documento não está abrangido pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), nos termos do seu artigo 3.º, n.º 2, alínea b); ii) mesmo que assim não se entenda verifica-se a restrição de acesso prevista no artigo 6.º, n.º 1, da LADA, conjugado com o n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13/01 e com a Resolução de Conselho de Ministros n.º 50/88, de 03/12, e, finalmente, iii) na hipótese dos argumentos precedentes não merecem acolhimento verifica-se a restrição de acesso prevista no artigo 6.º, n.º 5, da LADA, uma vez que o documento é um documento nominativo por conter dados pessoais de quem o preenche

1



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

e o requerente não alega possuir autorização nem resulta do pedido de acesso que tenha invocado um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante para aceder à informação.

O requerente, notificado para o efeito, pronunciou-se no sentido de o documento estar abrangido pela LADA e pela não verificação de quaisquer das restrições de acesso invocadas pela requerida.

**II. Questão a decidir**

A questão a decidir consiste em saber se o requerente tem o direito a exigir que a entidade requerida lhe faculte cópia, analógica ou digital, da totalidade do inquérito preenchido pelo Professor Doutor Gonçalo Pereira Fernandes Caleia Rodrigues no âmbito das normas estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13/01, eventualmente expurgada dos elementos estritamente abrangidos pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados.

**II. Saneamento**

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

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

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

**IV. Fundamentação**

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

1) Em 16/02/2023 o requerente remeteu à entidade requerida que, que recebeu, um documento com o teor que consta do documento n.º 1, do requerimento inicial, que se dá aqui por integralmente reproduzido, do qual consta o seguinte:

*«.. Tendo ontem, dia 15 de Fevereiro p.p, tomado posse como secretário de Estado da Agricultura, o Professor Doutor Gonçalo Pereira Fernandes Caleia Rodrigues, terá sido aplicadas as normas estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13 de janeiro, que estabelece a obrigatoriedade do preenchimento de um questionário prévio à integração de qualquer novo membro do Governo, devendo este ser apresentado ao Primeiro-Ministro. ...*

*Assim sendo, Pedro Almeida Vieira, portador da carteira profissional de jornalista 1786 e do cartão de cidadão 8611818, vem pedir a V. Exa. se digne, ao abrigo do estatuído na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), na sua mais recente versão (Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto), o acesso, para eventual obtenção de cópia (analógica ou digital), da totalidade do inquérito preenchido pelo Professor Doutor Gonçalo Pereira Fernandes Caleia Rodrigues no âmbito das normas estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13 de Janeiro, eventualmente expurgado dos elementos estritamente abrangidos pelo Regulamento Geral de Protecção de Dados. ...»*

[a data de remessa e a receção do documento não são controvertidos entre as partes, pelo que se considera, nesta parte, o facto provado por acordo].



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

2) A entidade requerida não respondeu ao pedido descrito no ponto anterior [facto não impugnado, pelo que se considera provado por acordo].

\*

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

\*

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

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

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

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

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

No caso concreto o requerente pretende o acesso a um documento que não diz respeito a um procedimento em curso, por outro lado, decorre dos termos em que o requerimento foi formulado que não é motivado pela satisfação de interesses eminentemente subjetivos, mas sim pela transparência da atividade governativa [cf. ponto 1), da matéria de facto].

Assim, a pretensão do requerente enquadra-se no direito à informação não procedimental.

O enquadramento jurídico relevante para a decisão da questão enunciada é, deste modo, o seguinte: (i) artigos 35.º, 37.º, n.ºs 1 e 2, 48.º, 133.º, alínea h), 182.º, 187.º, 197.º, 198.º, 199.º e 268.º, n.º 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP); (ii) Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA) [Lei n.º 26/2016, de 22/08]; (iii) Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13 de janeiro; (iv) Lei Orgânica do XXIII Governo Constitucional [DL 32/2022, de 09/05, alterado pelos DLs 65/2022, de 28/09, 7/2023, de 27/02, e 17/2023, de 27/02]; (v) artigo 8.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 53/2008, de 29/08; (vi) Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 03/12

A entidade requerida defende que o requerente não tem o direito de aceder ao documento que solicitou alegando que não está abrangido pelo âmbito de aplicação material da LADA, de acordo com o artigo 3.º, n.º 2, alínea b).



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Subsidiariamente, isto é, para a hipótese de o tribunal considerar que se trata de documento administrativo para efeito da LADA, a entidade requerida aduz que se verificam as restrições de acesso previstas no artigo 6.º, n.ºs 1 e 5, da LADA;

Vejamos, em face do enquadramento enunciado e dos factos provados, se assiste razão à entidade requerida quanto ao seu argumento principal.

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da LADA, «*Para efeitos da presente lei, considera-se: a) 'Documento administrativo', qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detida 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...*».

Por outro lado, os órgãos de soberania constam do elenco do artigo 4.º da LADA.

O Governo é um órgão de soberania [artigo 110.º, n.º 1, da CRP] e a requerida é «*...é o departamento central do Governo que tem por missão prestar apoio ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos demais membros do Governo aí organicamente integrados e promover a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais.*» (artigo 12.º da LO do XIII Governo Constitucional).

Assim, em princípio, um documento em posse da requerida é um documento administrativo para efeitos da LADA.

Porém, assim não será se se verificar alguma das restrições ao âmbito material da LADA, previstas no n.º 2 do seu artigo 3.º.

A entidade requerida não nega que o documento a que o requerente pretende aceder se encontra na sua posse, porém entende que está excluído do âmbito material da



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

LADA nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da LADA, o qual dispõe que: «...*Não se consideram documentos administrativos, para efeitos da presente lei: ... b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa....*»..

Assiste-lhe razão, uma vez que se trata de um documento cuja elaboração e entrega à requerida ocorre por causa e no âmbito da função política do Governo, i.e. não fora esta função o documento não estaria na posse da requerida.

Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 6.ª Ed., p. 644, ensina que «...*O Governo, como órgão constitucional autónomo de soberania, exerce um complexo de funções desdobrado em funções políticas, legislativas e funções administrativas. ...Não há uma caracterização constitucional-material de funções políticas ou de governo. É possível, porém, fazer-se uma delimitação “negativa”: ... (3) algumas actividades são expressamente consideradas como actividades políticas e reservadas ao governo em sentido orgânico-institucional...*».

HANS J. WOLF, OTTO BACHOF E ROLF STOBBER, Direito Administrativo, Vol. 1, Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação e Bolsas, p. 231, por seu turno, ensinam que «... **Governo em sentido orgânico** é, latu sensu, o conjunto daqueles órgãos do Estado ... cuja competência principal é o exercício da actividade material da governação. ... A formação do Governo em sentido orgânico verifica-se no exercício do **poder de organização que lhe assiste**. ...».

Em Portugal o Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado, cujo número e designação é determinado pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares, pertencendo ao Presidente da República a competência para nomear e exonerar os membros do Governo, porém sob proposta do Primeiro-Ministro [cf. artigos 133.º alínea h), e 183.º, da CRP].



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Afonso Queiró, Licções de Direito Administrativo, pp.74-75, ensina que «...O que distingue os actos políticos dos actos administrativos é representarem o exercício de faculdades directamente conferidas pela Constituição, sem sujeição à lei ordinária, fora, portanto, de qualquer propósito de traduzir, no que respeita ao seu conteúdo, numa actuação concreta, uma volição prévia do legislador ordinário. O conteúdo dos actos políticos não é fixado ou demarcado por normas de legislação ordinária....».

Seguindo e partindo deste ensinamento, Pedro Gonçalves, Manual de Direito Administrativo, 1015-1017, explica que é

*«... possível identificar as notas fundamentais para caracterizar a função política. ...»*

*Trata-se, em primeiro lugar, de uma função confiada a órgãos superiores ou supremos do Estado, enquanto órgãos criados pela Constituição e com as suas missões e competências definidas, nos seus traços essenciais, no texto constitucional. ...*

*Em segundo lugar, a função política realiza-se mediante o exercício de competências constitucionais, quer dizer, competências criadas e definidas pela Constituição, que dão origem à prática de atos que aplicam diretamente a Constituição, sem intermediação legislativa necessária. ...*

*Por fim, a função política caracteriza-se por se desenvolver mediante atos concretos de aplicação da Constituição a uma situação específica, e, como se disse já, por vezes, em relação a determinada pessoa ou instituição. ...*

*A ligação entre função política e atos concretos é essencial: o terreno das questões políticas é o do decisionismo. O ato político pode, contudo, ser*





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

*praticado sob a forma típica de um ato normativo (lei, decreto-lei ou regulamento). ...*

*Tendo em consideração os três elementos analisados, reconduzem-se à função política os vários atos concretos especificados na Constituição, como a nomeação e a demissão do Governo...».*

Ora, o questionário a que o requerente pretende aceder é, segundo a Resolução n.º 2-A/2023, de 13/02, que o aprovou, uma «...*ferramenta de avaliação política, no âmbito do processo de designação de membro do Governo, que facilita a ponderação da escolha dos Ministros pelo Primeiro-Ministro, dos Secretários de Estado perante os respetivos Ministros e da propositura, nos termos da Constituição, dos membros do Governo ao Presidente da República. ...*».

Trata-se, deste modo, de um documento que diz respeito ao exercício de uma «... *faculdade diretamente conferida...*» ao Primeiro-Ministro pelo artigo 133.º, alínea h), da CRP.

Dito de outro modo, é um documento que diz respeito ao exercício de uma competência diretamente conferida pela Constituição a um dos membros do Governo [Primeiro-Ministro], visando habilitá-lo de informação relevante ao exercício dessa competência [propor a nomeação de um Secretário do Estado ao Presidente da República].

Estão, assim, presentes as «...*notas fundamentais para caracterizar a função política ...*», identificadas por Pedro Gonçalves na esteira de Afonso Queiró.

Assim, é um documento que não releva da atividade administrativa, motivo pelo qual não está abrangido pelo âmbito material da LADA, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 2, alínea b), isto é, não é um documento administrativo para efeitos da LADA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA  
JUÍZO COMUM

\*

Os demais argumentos aduzidos pela entidade requerida são subsidiários, pelo que a sua apreciação fica prejudicada, na medida em que pressupõem a aplicação de um diploma (LADA), que não é aplicável.

\*

Nos termos do artigo 306.º, n.º 1, e n.º 2, do CPC2013, conjugados com o artigo 31.º, n.º 4, e 34.º do CPTA, à presente causa deverá ser fixado o valor de €30.000,01, sem prejuízo da consideração do valor previsto na linha 1 da Tabela I-B, anexa ao RCP, para efeitos de custas, de acordo com o disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do RCP.

\*

O requerente deverá ser condenado nas custas [cf. artigo 527.º do CPC2013].

\*

**V. Decisão**

Nos termos e com os fundamentos expostos:

**I. Absolvo a entidade requerida do pedido.**

**II. Fixo à causa o valor de €30.000,01.**

**III. Custas pelo requerente.**

**IV. Registe-se e notifique-se.**

\*

Lisboa, 30/04/2023

A Juíza de Direito

Maria Carolina Duarte