

# ***A Informação do Sector Público na Sociedade da Informação: Sobre o Livro Verde da Comissão***

Alexandre Dias Pereira

§ 1. O Problema da Informação do Sector Público na Sociedade da Informação: Análise Sumária do Livro Verde da Comissão: 1.1. O papel da informação do sector público como recurso essencial e a necessidade de um sistema eficiente para a Europa; 1.2. Cidadania europeia, indústria comunitária da informação, e a importância do acesso à informação do sector público; 1.3. Sociedade da Informação, Sector Público e os Serviços de Governação Electrónica; 1.4. Informação do Sector Público: Acesso e Exploração; 1.5. Conclusões do Livro Verde sobre Informação do Sector Público.

§ 2. Informação do Sector Público: Apreciação do Livro Verde. A. Princípio do Acesso Universal à Informação do Sector Público: Sentido e Limites: 1. Excepções ao direito de acesso: 1.1. O Segredo de Estado; 1.2. O Segredo Pessoal; 1.3. O Segredo Empresarial; 1.4. Cláusula do Razoável. 2. Regulamentação das condições de acesso: 2.1. Natureza do suporte (análogo e electrónico); 2.2. Implementação de mecanismos de pesquisa, metadados e guias; 2.3. Preços: acesso para todos e concorrência. 3. O regime jurídico de acesso aos documentos da administração e a sua recente alteração pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho: breve análise: 3.1. Informação do sector público e documentos da administração; 3.2. Administração aberta e direito de acesso; 3.2.1. Natureza dos documentos e limites ao direito de acesso (informação reservada); 3.2.2. Exercício do direito de acesso (forma do pedido, modo de acesso e preço, resposta da Administração) e controlo; 3.2.3. Uso ilegítimo das informações (propriedade intelectual, concorrência desleal e privacidade). B. Direitos de Autor e Informação do Sector Público: 1. A informação do sector público, enquanto tal, não é, nem deve ser, objecto de direitos de autor; 2. A informação do sector público pode ser objecto do direito de propriedade intelectual *sui generis* instituído pela Directiva Bases de Dados: 2.1. Noção de bases de dados e requisitos de atribuição do direito *sui generis*; 2.2. Conteúdo do direito *sui generis*; 2.3. Direito *sui generis* e livre fluxo de informação. C. Protecção dos Dados Pessoais Integrados na Informação do Sector Público: 1. A Directiva Sobre Protecção de Dados Pessoais; 2. Tratamento de Dados Sensíveis. D. Responsabilidade Legal dos Prestadores de Informação do Sector Público: 1. Importância da clarificação desta problemática; 2. Limitação contratual da responsabilidade; 3. A Proposta de Directiva Sobre Comércio Electrónico; 4. Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98. E. *Praxis* Europeia e Sistema Estadunidense: Breve Comparação. F. Sobre a Necessidade e o Modo de Harmonização Comunitária do Regime Jurídico da Informação do Sector Público.

§ 3. Conclusões.

## **§ 1. O Problema da Informação do Sector Público na Sociedade da Informação: Análise Sumária do Livro Verde da Comissão**

O Livro Verde da Comissão sobre a Informação do Sector Público na Sociedade da Informação (COM(98) 585 final, 20.1.1999) parte dos resultados de um processo de consulta iniciado em 1996 e que contou com a participação de representantes de EM, de grupos de cidadãos, de utilizadores e do sector privado, em especial as indústrias da informação.

O objectivo deste Livro Verde é levar a cabo uma ampla consulta pública a todos os interessados, em ordem a analisar as principais questões em jogo e lançar uma discussão política a nível europeu.

Considera-se, por outro lado, que desta consulta poderá resultar uma proposta de actuação da Comissão em questões específicas, segundo os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade aos objectivos dos Tratados. Não obstante, ressalva-se, expressamente, que nem o Livro Verde, nem qualquer

acção futura dele decorrente, deverá ser entendido como tentativa de prejudicar as regras nacionais que orientam o sistema da propriedade, nem o papel de qualquer organismo público dos Estados-membros.

O Livro Verde da Comissão sobre Informação do Sector Público na Sociedade da Informação é composto por três capítulos, que são precedidos de uma apresentação breve do problema, e seguidos pelas conclusões, um rol de perguntas aos interessados e 3 anexos informativos.

Os três capítulos versam, respectivamente, sobre a importância da informação do sector público para a Europa, a relação entre a sociedade da informação e o sector público e, para terminar, sobre questões específicas relacionadas ao acesso e à exploração de informação do sector público. Sumariamente, vamos proceder à análise do teor do Livro Verde, capítulo a capítulo, e atendendo, no fim, às conclusões formuladas.

### **1.1. O papel da informação do sector público como recurso essencial e a necessidade de um sistema eficiente para a Europa**

A informação produzida pelo sector público (por exemplo, administrativa, legislativa, financeira) é considerada fundamental para o bom funcionamento do mercado interno, constituindo um recurso fundamental para a Europa. Nesse sentido, pretende-se que os Estados-membros (EM) tornem a informação já existente mais clara e acessível para os utilizadores potenciais.

Em termos comparativos, as empresas europeias dispõem de um sistema de informação menos desenvolvido e eficiente do que o sistema de que beneficiam as empresas norte-americanas em virtude da Lei sobre a Liberdade de Informação (*Freedom of Information Act*, 1966).

Depois, as dificuldades de acesso e utilização da informação do sector público à escala europeia reflectir-se-iam negativamente nas PME e na criação de emprego neste sector, e, ainda, em dificuldades para as empresas europeias de conteúdos informativos no que respeita à exploração da informação do sector público. Tem-se em conta, por outro lado, que alguns Estados-membros deram já início ao estudo dos efeitos do ambiente tecnológico digital em rede na função pública, particularmente no acesso e na exploração da informação do sector público.

### **1.2. Cidadania europeia, indústria comunitária da informação, e a importância do acesso à informação do sector público**

As razões pelas quais a informação é considerada um recurso essencial para a Europa são tratadas no capítulo I. Na perspectiva da Comissão, são vários os aspectos em que se traduz a importância do acesso para os Europeus à informação do sector público (ISP) dos diferentes Estados-membros.

Primeiro, o acesso à ISP permitiria aos Europeus aproveitar os direitos conferidos pela CE. Actualmente, existiriam dificuldades práticas consideráveis em virtude de uma falta de transparência para com os cidadãos, os empregadores e a administração pública, a todos os níveis, como, por exemplo, ao nível da diversidade linguística, da mobilidade dos trabalhadores, da informação fiscal.

Segundo, o acesso à informação promoveria a participação dos Europeus no processo de integração europeia. Nesse sentido, considera-se importante que os cidadãos europeus tenham um direito de acesso, não só aos documentos das instituições, mas também à informação relacionada com a UE existente nos Estados-membros, em sintonia com o novo Art. 191.º-A do Tratado CE introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

Terceiro, a informação do sector público traria oportunidades para o crescimento económico e o emprego. Para as empresas interessaria informação sobretudo administrativa, mas também estatística, financeira e geográfica. Assim, por exemplo, para as empresas de seguros revestiria especial importância informação local específica sobre os riscos; já para as empresas internacionais de transportes seria particularmente importante informação geográfica e informação sobre o trânsito e o clima. De igual modo, a informação pública é considerada fundamental para os contratos públicos em ordem a cumprir efectivamente a condição obrigatória de transparência da actuação governamental. O mesmo vale, *mutatis mutandis*, para a informação sobre patentes, em ordem a aumentar a acessibilidade à informação sobre o estado da arte em matéria de investigação.

Quarto, a informação do sector público é considerada como um potencial a valorizar e explorar. Com efeito, o sector público representaria o maior recurso de conteúdo informativo para a criação de conteúdos e serviços informativos de valor acrescentado. Trata-se de informação político-estadual, informação jurídica, perfis de empresas, informação sobre patentes, informação científica, técnica e médica, etc.

Neste quadro, a indústria europeia da informação, interessada na valorização e exploração da informação do sector público, apontou a desvantagem competitiva dos editores europeus em relação aos seus concorrentes, em razão da quase inexistência de regras sobre as condições de exploração da informação do sector público pelo sector privado. Não obstante, considera-se que a reutilização comercial da informação do sector público poderia levantar problemas quanto aos limites das competências dos diversos agentes, à salvaguarda do acesso para todos, à concorrência desleal entre o próprio sector público e a exploração privada.

### **1.3. Sociedade da Informação, Sector Público e os Serviços de Governação Electrónica**

A relação entre sociedade da informação e sector público é tratada no capítulo II. São analisados os problemas da governação electrónica e a informação do sector público, terminando-se, por último, com a questão de um acesso electrónico para todos.

É apresentada uma tipologia de tipos de serviços de governação electrónica, que interessa considerar em termos breves. Para começar, os serviços de informação para recuperar informações de diversa natureza (por ex., trabalho, saúde, cultura, transporte, legislação, documentação política) mediante pedido. Depois, os serviços de comunicação que permitem interagir com indivíduos (particulares ou empresas) ou grupos de pessoas (por ex., contactos por correio electrónico e fóruns de discussão sobre certas questões). Por último, os serviços de transacção que tornam possível a aquisição de produtos ou serviços em linha, ou enviar dados (por ex., reserva de bilhetes, envio electrónico de formulários, votação electrónica).

#### **1.4. Informação do Sector Público: Acesso e Exploração**

O capítulo III tem por objecto as questões ligadas ao acesso e à exploração de informação do sector público. Para além do problema da definição de informação do sector público, são tratadas as condições de acesso à informação do sector público, os instrumentos práticos para facilitar o acesso, as questões relativas a preços, as regras de concorrência, os direitos de autor, as questões relativas à privacidade, à responsabilidade legal e à informação da UE .

1.4.1. Em primeiro lugar, na perspectiva da Comissão, a existência de um direito de acesso não significaria acesso automaticamente ilimitado e incondicional à informação do sector público.

Desde logo, nas legislações nacionais, segundo a Directiva 90/313/CE, o direito de acesso estaria sujeito a diversas excepções, fosse no interesse do Estado (por ex., por motivos de segurança nacional), fosse no interesse de terceiros (por ex., privacidade, propriedade intelectual, sigilo comercial, procedimentos judiciais), fosse como salvaguarda do processo de tomada de decisões (por ex., informação de uso interno), fosse para evitar custos ou carga de trabalho excessivos às administrações competentes (por ex., informação já publicada ou pedidos exorbitantes).

Depois, embora nos Estados-membros, regra geral, não fosse necessário provar a existência de um interesse no acesso à informação do sector público, já esse acesso seria condicionado em termos de tempo, quantidade e formato da informação à qual se pretende aceder. Em ordem a facilitar o acesso são considerados, a este propósito, alguns instrumentos práticos, em especial mecanismos de pesquisa fáceis de usar através da criação de metadados e guias.

Além disso, o preço seria também um factor de condicionamento do acesso. Tem-se em conta que estes variam muito de um Estado Membro para outro e em diferentes organismos públicos no mesmo Estado Membro. Segundo a orientação da Comissão, as políticas de preços poderiam variar consoante a natureza da informação, devendo ser fixado um preço que traduzisse os custos de preparação e comunicação ao sector privado, mas que não incluísse necessariamente o custo total da administração de rotina, e podendo o preço ser reduzido se a prestação do serviço fosse necessária em prol do interesse público. A pesquisa, reprodução e revisão da informação constituiriam os únicos custos cuja cobrança

seria prevista pela lei estadunidense. A orientação prevalecente teria em conta: o interesse de acesso, a custo razoável, para todos (1); o interesse do potencial de exploração (2); a concorrência leal (3).

1.4.2. No contexto das regras aplicáveis aos auxílios estaduais, considera-se que os fornecedores públicos de informação estariam, em determinadas circunstâncias, em concorrência com o sector privado. Para efeitos de política da concorrência distingue-se entre a informação que não existe noutra fonte, que deve ser disponibilizada em condições razoáveis (art. 86.º) numa base de orientação ditada pelo custo (*doutrina das infra-estruturas essenciais*), e a informação disponível noutras fontes (*princípio da diversidade*), à qual se poderão aplicar os preços de mercado.

Em sede de contratos públicos, a concorrência seria também um princípio fundamental. Aplicar-se-ia aos contratos de edição (quando a instituição pública paga ou subsidia a publicação: art. 92.º) e aos contratos de distribuição (nos casos em que haja limitações ao número de distribuidores, a fim de atingir determinados objectivos, por exemplo, uma determinada cobertura geográfica: art. 85.º).

1.4.3. No que respeita ao problema da protecção da informação do sector público pelos direitos de autor, a Comissão considera que a Convenção de Berna (art. 2.º, 4) deixou aos Estados Membros a liberdade de determinarem a protecção a conceder aos textos oficiais de natureza legislativa, administrativa ou jurídica e às suas traduções oficiais.

Em consonância, de um modo geral, os Estados Membros não concederam protecção a estes materiais, alargando esta exclusão de protecção à informação de outro tipo produzida pelo sector público. Porém, a Comissão aduz duas razões susceptíveis de favorecerem a protecção da informação do sector público pelos direitos de autor: por um lado, gerar uma fonte de receitas; por outro, assegurar a integridade dessa informação.

1.4.4. Em matéria de tutela da privacidade, o Livro Verde tem em conta que parte da informação do sector público refere-se ou permite a identificação de indivíduos.

No entender da Comissão, a Directiva 95/46/CE sobre Protecção de Dados Pessoais consagrou regras vinculativas para os sectores público e privado, tendo alcançado o equilíbrio necessário entre o princípio do acesso à informação do sector público e a protecção dos dados pessoais. Especial referência é feita aos dados estatísticos, em que o princípio vigente reforçaria o nível de protecção dos dados. O princípio do sigilo estatístico impediria não só o acesso de quaisquer outros utilizadores privados, como também a transmissão de dados confidenciais a outros organismos administrativos, além dos institutos de estatística.

1.4.5. Relativamente ao problema da responsabilidade legal, o Livro Verde pronuncia-se em sentido favorável à responsabilização dos organismos públicos. Com efeito, sustenta-se que se o organismo público facultar informação directamente a alguém que a solicite, esse organismo deverá ser responsável de acordo com as respectivas leis nacionais por quaisquer danos causados ao cidadão em

questão. A responsabilização dos organismos públicos fornecedores de informação é justificada de modo a induzir o sector público a praticar uma política de informação mais cautelosa.

1.4.6. Quanto à informação da União Europeia, a Comissão considera que as instituições da UE mantêm uma família de sítios na Web acessíveis por uma só porta de ligação (<http://europa.eu.int>) e que oferecem uma grande quantidade de informação.

## **1.5. Conclusões do Livro Verde sobre Informação do Sector Público**

O Livro Verde apresenta, no essencial, duas conclusões sobre o problema da Informação do Sector Público na Sociedade da Informação.

Por um lado, a falta de transparência da informação do sector público é considerada um entrave, não apenas ao bom funcionamento do mercado interno, mas também ao exercício dos direitos conferidos pelo Tratado CE. Por outro lado, considera-se que a exploração do potencial de informação da Europa pela indústria europeia da informação é impedida em razão de um excesso de diferentes leis e práticas.

Em vista destas conclusões, a Comissão coloca a hipótese de uma solução de tipo regulamentar a nível europeu que passe por legislação, troca de informação, sensibilização para as fontes já existentes, e projectos pilotos e de demonstração.

## **§ 2. Informação do Sector Público: Apreciação do Livro Verde**

No Livro Verde em referência está fundamentalmente em causa a harmonização comunitária do regime do acesso e exploração da informação do sector público pelas empresas de conteúdos informativos.

A Directiva 90/313/CE terá permitido aos Estados-membros uma margem de manobra muito ampla, desde logo porque diz respeito apenas à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente. Por essa razão, as legislações dos Estados-membros terão regulamentado em termos muito diferentes o direito de acesso a informação do sector público, quer no que respeita às excepções ao acesso (por ex., segredo de Estado, segredo de justiça, segredo empresarial), quer no que respeita às condições de acesso a informação acessível (exigência de interesse, isenções, tempo, formato, quantidade).

Ora, esta disparidade de regulamentações geraria entraves às empresas europeias de conteúdos informativos no que respeita à exploração da informação do sector público. Nesse sentido, considera-se necessário reequacionar toda a problemática do direito de acesso à informação pública, suas excepções e requisitos.

Depois, em termos comparativos, parece apontar-se o regime estadunidense como exemplar, no sentido de proporcionar às empresas privadas um ambiente jurídico mais propício à exploração da informação do sector público.

## **A. Princípio do Acesso Universal à Informação do Sector Público: Sentido e Limites**

Em princípio, qualquer cidadão europeu deverá ter o direito de acesso à informação do sector público. Não obstante, será necessário regular este direito, tendo em conta interesses de diversa natureza.

Nesse sentido, concordamos que a existência de um direito de acesso não significa acesso automaticamente ilimitado e incondicional à informação do sector público.

### **1. Excepções ao direito de acesso**

Para começar, deverão ser respeitadas certas excepções ao direito de acesso. Em especial, são de referir as matérias de segredo de Estado e segredo de justiça (incluindo o segredo no processo de decisão), segredo pessoal, segredo empresarial. Estas matérias deveriam ser deixadas ao arbítrio dos Estados-membros, ressalvando as directivas existentes, como a relativa a dados pessoais.

Com efeito, a confidencialidade da informação pode justificar excepções ao direito de acesso à informação do sector público. A confidencialidade da informação poderá revestir, principalmente, três tipos: o segredo de estado, o segredo pessoal e o segredo empresarial.

#### **1.1. O Segredo de Estado**

O segredo de estado fundamenta a qualificação de certas informações como confidenciais, em termos de ser legítimo determinar o círculo de pessoas que podem ter acesso a essa informação. Na sua base estarão razões de segurança nacional e outras da mesma natureza. O mesmo vale, *mutatis mutandis*, para o Segredo de Justiça.

#### **1.2. O Segredo Pessoal**

A protecção da reserva de intimidade ou, de um modo mais geral, a tutela da privacidade, justificam a confidencialidade de informação produzida por organismos do sector público.

Nesse sentido, o acesso a informação do sector público que contenha dados pessoais deverá respeitar os termos da Lei da Protecção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98, 26.10, que transpõe a Directiva 95/46/CE, 24.10) e, ainda, da Lei da Privacidade nas Telecomunicações (Lei n.º 69/98, 28.19, que transpõe a Directiva 97/66/CE, 15.12). Por seu turno, estas Leis deverão ser conformes ao texto da Constituição da República Portuguesa, especialmente no que respeita ao tratamento informático de dados pessoais.

#### **1.3. O Segredo Empresarial**

Embora possa integrar a informação do sector público, o direito de acesso não terá lugar neste domínio. Isso mesmo resulta da Lei, dispondo que os interessados não têm o direito de consultar processos que contenham documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo

relativo à propriedade literária, artística ou científica (art. 62.º, 1, Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL 442/91, alterado pelo DL 6/96, 31.1). A previsão desta norma parece, aliás, não se limitar ao segredo empresarial, abrangendo também todos os documentos classificados pela administração.

#### **1.4. Cláusula do Razoável**

Relativamente a uma excepção destinada a evitar apenas custos ou cargas de trabalho excessivos aos organismos competentes, sentimos algumas dúvidas quanto a tratar-se de uma excepção *proprio sensu*. Melhor seria, porventura, substituí-la mediante uma cláusula do razoável, nos termos da qual o acesso à informação poderia ser recusado em virtude da irrazoabilidade do pedido. A concretização casuística desta cláusula do razoável ficaria para a jurisprudência.

Em alternativa, poder-se-ia não consagrar uma excepção destinada apenas a evitar custos ou cargas de trabalho excessivos aos organismos competentes, regulando-se o problema no quadro das condições de acesso. Assim, o acesso à informação não poderia ser recusado em razão, por exemplo, do trabalho e custos exigidos na recolha e revisão da informação pretendida, mas caberia ao organismo competente regular os termos de prestação dessa informação na relação quantidade-tempo-preço em função das suas possibilidades de serviço.

Esta segunda via parece coadunar-se melhor com o princípio do acesso universal à informação do sector público, o qual permite o condicionamento do acesso à informação e exige a presença de um outro valor de ponderação capaz de justificar uma sua excepção.

## **2. Regulamentação das condições de acesso**

Deverão ser regulamentadas as condições do direito de acesso à informação do sector público acessível pelos particulares. Na regulamentação da condições de acesso deverão ser considerados diversos factores como a natureza do suporte, a implementação de mecanismos de pesquisa e metadados e guias de informação e os preços.

### **2.1. Natureza do suporte (analógico e electrónico)**

O regime de acesso à informação do sector público deverá variar consoante a informação se encontre em suporte analógico ou já em suporte electrónico.

No primeiro caso, justificar-se-á a existência de um limite de tempo e a fixação de uma determinada quantidade para cada pedido. Porém, um outro factor a considerar diz respeito ao formato da informação. Com efeito, se a informação for dada num formato final favorável à utilização, então parece que se justificará o limite previsto de dois meses e a fixação de uma determinada quantidade para cada pedido. Mas, se a informação se encontrar em bruto, tais requisitos de quantidade e de tempo já poderão

ser excessivos, na medida em que os serviços dos organismos públicos possam prestar acesso à informação em bruto em termos mais céleres.

Não obstante, ao mesmo tempo, o prazo de dois meses também poderá ser pequeno mesmo para informação em bruto em razão da quantidade pretendida. Pelo que, ou se consagra uma cláusula do razoável que permita ao organismo recusar o pedido em razão da exorbitância do pedido, ou bem que se permite aos organismos a regulamentação da quantidade de informação possível para cada pedido.

Por outro lado, no segundo caso, isto é, em forma electrónica, não se justificará, em princípio, qualquer prazo de entrega da informação nem a limitação do seu conteúdo, seja em formato final ou em bruto, que não sejam os decorrentes do próprio funcionamento dos organismos competentes. Assim, por exemplo, se um determinado organismo dispõe de um “quiosque multimedia” com toda a informação produzida no exercício das suas funções e se esse “quiosque” por razões de segurança se encontra situado no interior das instalações do organismo, então o acesso à informação que contém ficará limitado ao horário de funcionamento desse organismo.

Será de considerar a este respeito que a aplicação dos fundos comunitários para a construção da Sociedade da Informação permitirá a digitalização de grande parte da informação do sector público e tornará possível o seu acesso à distância por via electrónica, *maxime* pela Internet. Assim sendo, aos “quiosques multimedia” seguir-se-ão as bases de dados electrónicas acessíveis ao público em rede, no momento e local individualmente escolhidos por cada utilizador. Este factor será, a nosso ver, decisivo na concretização do acesso à informação do sector público na Sociedade da Informação.

## **2.2. Implementação de mecanismos de pesquisa, metadados e guias**

Concordamos com a necessidade de implementar mecanismos de pesquisa fáceis de usar em coordenação com a criação de metadados e guias de classificação e gestão da massa de informação.

Os mecanismos de pesquisa deverão ser desenvolvidos em termos de interoperabilidade com os metadados e guias de classificação, e *vice versa*. A questão de quais os mecanismos de pesquisa e do conteúdo dos metadados e guias é uma questão técnica que deverá ser orientada, num quadro de eficiência tecnológica, pelas necessidades dos utentes da informação.

## **2.3. Preços: acesso para todos e concorrência**

O preço de acesso à informação será também um factor condicionante do acesso à informação do sector público. Em conformidade com a linha de orientação da Comissão, segundo a qual a existência de um direito de acesso não significa acesso automaticamente ilimitado e incondicional à informação do sector público, justifica-se a cobrança de preços pela informação prestada.

Não obstante, os preços a praticar deverão respeitar o princípio do acesso universal à informação do sector público. Nesse sentido, concordamos que estes preços deverão permitir o acesso para todos à informação do sector público.

Todavia, na fixação destes preços deverão ser considerados os interesses de outros agentes, em especial as empresas de conteúdos informativos. A informação do sector público apresenta um elevado

potencial de exploração para estas empresas. Nesse sentido, o seu custo deverá ser razoável, em termos de não prejudicar o potencial de exploração pelas empresas de conteúdos.

A problemática da fixação dos preços prende-se directamente com a questão da intervenção directa dos organismos públicos no mercado como prestadores de informação.

Em abstracto, nada parece obstar a que os organismos públicos possam intervir directamente no mercado. Não obstante, os cânones político-económicos parecem aconselhar, actualmente, uma não intervenção directa em termos de protagonismo principal do Estado. Nesse sentido, os organismos públicos não deveriam intervir directamente no mercado.

Não obstante, deverão poder contratar a edição e a distribuição da informação a empresas conteúdos informativos, promovendo a chamada indústria da informação. Estas empresas, por seu turno, poderão ser consideradas, em certos termos, empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, sem que isso afecte necessariamente de maneira contrária aos interesses da Comunidade o desenvolvimento das trocas comerciais.

Por outro lado, contudo, as empresas concessionárias do fornecimento da informação do sector público deverão, por razões de concorrência, permitir o acesso a dados que não existam noutras fontes segundo o custo de recolha, reprodução e revisão (*doutrina das infra-estruturas essenciais*), podendo apenas praticar preços de mercado em relação a informação disponível noutras fontes (*princípio da diversidade*).

### **3. Regime jurídico de acesso aos documentos da administração e sua recente alteração pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho: breve análise**

#### **3.1. Informação do Sector Público e Documentos da Administração**

O regime de acesso aos documentos da Administração é regulado, entre nós, pela Lei n.º 63/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e, recentemente, pela Lei 94/99, de 16 de Julho.

De um modo geral, os documentos da administração, cujo acesso é regulado por esta Lei, integram a informação do sector público. Trata-se de documentos relativos a actividades desenvolvidas, e que têm origem ou são detidos, por órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, órgãos dos institutos públicos e das associações públicas e órgãos das autarquias locais, suas associações e federações e outras entidades no exercício de poderes de autoridade, nos termos da lei. Aos documentos da administração juntam-se, para efeitos de regime, os documentos em poder de organismos que exerçam responsabilidades públicas em matéria ambiental sob o controlo da Administração Pública (art. 2.º, 1, e art. 3.º).

#### **3.2. Administração Aberta e Direito de Acesso**

O acesso aos documentos da administração é regulado pelo princípio da Administração Aberta, nos termos do qual o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade (art. 1.º). Trata-se, por outras palavras, do princípio do acesso universal à informação do sector público contida nos documentos da administração sujeitos a este regime legal.

Por outro lado, o direito de acesso aos documentos administrativos abrange não apenas o direito de obter a sua reprodução, mas também o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo; sendo que o exercício, a todo o tempo, do direito de acesso a documentos administrativos que tenham sido objecto de depósito em arquivo não é prejudicado por tal facto (art. 7.º, 2 e 3).

### **3.2.1. Natureza dos documentos e limites ao direito de acesso (informação reservada)**

O princípio da liberdade de acesso é formulado em termos amplos e traduz-se na consagração de um direito de acesso em favor de todos os cidadãos. Porém, não se trata de um direito ilimitado nem incondicional.

Primeiro, o acesso a documentos da administração pode ser recusado por razões de segurança interna e externa (art. 5.º), por razões de segredo de justiça (art. 6.º), ou por razões de segredo empresarial (art. 10.º, 1).

Segundo, consagra-se o direito de todos à informação mediante acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo (art. 7.º, 1). A hipótese desta norma é recortada pelas definições de documentos administrativos e documentos nominativos, sendo estes últimos os que contêm dados pessoais (art. 4.º). A distinção releva na medida em que o direito de acesso de todos vale apenas para os documentos administrativos não nominativos. Com efeito, aos documentos nominativos só podem ter acesso a pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros que daquela obtenham autorização escrita ou que demonstrem interesse directo, pessoal e legítimo (art. 8.º).

Terceiro, o acesso a documentos constantes de processos não concluídos ou a documentos preparatórios de uma decisão e diferido até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração (art. 7.º, 4).

### **3.2.2. Exercício do direito de acesso (forma do pedido, modo de acesso e preço, resposta da Administração) e controlo**

Em termos gerais, o exercício do direito de acesso é regulado quanto à forma do pedido, à forma e preço do acesso, e ao prazo de resposta da Administração.

Primeiro, para ter acesso aos documentos é necessário um requerimento por escrito (art. 13.º).

Segundo, o acesso aos documentos pode exercer-se, seja por consulta gratuita nos serviços que os detêm, seja por reprodução por fotocópia ou por qualquer outro meio técnico, seja mediante passagem de certidão pelos serviços competentes. Em caso de reprodução, a pessoa que a solicitar deverá pagar o encargo estritamente correspondente ao custo dos materiais usados e do serviço prestado, a fixar por acto normativo. Porém, se a reprodução por meio técnico puder prejudicar a conservação do documento, o

interessado poderá apenas promover a cópia manual do documento ou a reprodução por qualquer outro meio que não prejudique a sua conservação, a expensas suas e sob a direcção do serviço detentor. Além disso, em caso de documentos informatizados, estes deverão ser transmitidos em forma inteligível para qualquer pessoa e em termos rigorosamente correspondentes ao do conteúdo do registo.

Terceiro, a resposta da entidade administrativa a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento deve ser dada no prazo de 10 dias. Nessa resposta deverá, nomeadamente, indicar as razões da recusa do acesso ao documento pretendido, ou comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, a reprodução ou obter a certidão (art. 15.º).

Quarto, é previsto um direito de queixa dos interessados junto da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), para os casos de recusa expressa, falta de decisão ou decisão limitadora do direito de acesso (art. 16.º). Esta Comissão, para além de apreciar estas queixas, tem ainda outras competências, como sejam pronunciar-se sobre acesso a documentos nominativos e, de um modo geral, zelar pelo cumprimento da Lei do Acesso aos Documentos da Administração (arts. 18.º e 20.º).

### **3.2.3. Uso ilegítimo das informações (propriedade intelectual, concorrência desleal e privacidade)**

O regime do acesso aos documentos da administração prevê também regras quanto à utilização das informações obtidas mediante acesso aos documentos (art. 10.º). Por um lado, veda a utilização de informações que se traduz em violação dos direitos de autor e dos direitos de propriedade industrial, bem como os actos de reprodução, difusão e utilização dos documentos e respectivas informações que possam configurar práticas de concorrência desleal. Por outro lado, proíbe a utilização de dados pessoais comunicados a terceiros para fins diversos dos que determinaram o acesso.

## **B. Direitos de Autor e Informação do Sector Público**

### **1. A informação do sector público, enquanto tal, não é, nem deve ser, objecto de direitos de autor**

A Comissão parece inclinar-se em sentido favorável à protecção da informação do sector público pelos direitos de autor. Porém, temos sérias dúvidas que esta via seja a mais adequada. Apesar de essa protecção poder constituir fundamento de uma fonte de receitas, não nos parece adequado invocar o direito de autor para manter a integridade do conteúdo da informação do sector público.

Em harmonia com a possibilidade deixada aos Estados-membros pela Convenção de Berna (art. 2.º, 4), o Estado Português não concedeu protecção aos textos de convenções, leis, regulamentos e relatórios e decisões administrativas, judiciais ou de quaisquer órgãos ou autoridades do Estado ou da Administração (artigos 8.º, 1, 3.º, 1-c, Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos - CDADC). Além disso, foram excluídos do objecto de protecção, *inter alia*, os requerimentos, alegações e outros textos apresentados por escrito ou oralmente perante autoridades ou serviços públicos, bem como, de um

modo geral, os textos propostos e os discursos proferidos em debates públicos sobre assuntos de interesse comum (art. 7.º CDADC).

Admitir-se-ia, quando muito, que as compilações dos conteúdos não protegidos, na medida em que fossem sistemáticas em termos de originalidade autoral, pudessem ser protegidas enquanto bases de dados. Protecção esta que, não obstante, recairia apenas sobre a estrutura da compilação (a sua forma de expressão para efeitos de direito de autor), já não sobre o conteúdo. Porém, esta hipótese poderia ser afastada, em virtude de tais compilações realizadas pelo Estado ou outros órgãos da Administração serem assimiláveis à categoria da chamada obra oficial, como a bandeira, o hino ou a moeda.

Em suma, em conformidade com a faculdade deixada aos Estados-membros pela Convenção de Berna, o Estado Português não concedeu protecção pelo direito de autor às obras geradas pelos seus organismos, nelas se devendo incluir, por conseguinte, as colectâneas de informação do sector público. Por outro lado, a orientação da Comissão no sentido de conceder protecção pelo direito de autor às obras do Estado, em ordem a gerar uma fonte de receitas e promover a integridade dessa informação, é marcada por uma lógica de instrumentalização do direito de autor em favor da indústrias da informação, conducente à degeneração deste instituto num mero direito sobre conteúdos informativos.

Além disso, pouco sentido faz que o Estado se arrogue direitos de exclusivo, como o direito de autor, sobre leis, decisões judiciais e administrativas, e compilações de informação gerada no seio dos seus organismos. A informação do sector público é, e deve ser, por excelência, informação livre. Atribuir direitos de autor sobre esta informação ao Estado seria colocar um entrave à sua livre circulação, comprometendo os fins que se pretendem atingir com esta liberdade.

## **2. A informação do sector público pode ser objecto do direito de propriedade intelectual *sui generis* instituído pela Directiva Bases de Dados**

Deve-se referir-se, não obstante, que a Directiva Comunitária sobre a protecção jurídica das Bases de Dados (96/9/CE, 11.3) introduz uma figura susceptível de conferir protecção sobre a informação do sector público. É verdade que esta directiva ainda não foi transposta entre nós. Mas, mais tarde ou mais cedo terá que o ser. Além de que começou a produzir efeitos desde 1 de Janeiro de 1998.

### **2.1. Noção de bases de dados e requisitos de atribuição do direito *sui generis***

As bases de dados são aqui definidas em termos amplos, consistindo em colectâneas de obras, dados ou outros elementos independentes, dispostos de modo sistemático ou metódico e susceptíveis de acesso individual por meios electrónicos ou outros (art. 1.º, 2).

Independentemente da protecção a que haja lugar pelo direito de autor, as bases de dados assim definidas serão objecto de um direito chamado *sui generis* de proibir a extracção e/ou a reutilização da totalidade ou de uma parte substancial, avaliada qualitativa ou quantitativamente, do seu conteúdo. Este direito é atribuído ao fabricante da bases de dados quando a obtenção, verificação ou apresentação desse conteúdo representem um investimento substancial do ponto de vista qualitativo ou quantitativo (art. 7.º).

Sendo que esse investimento poderá consistir na utilização de meios financeiros e/ou de ocupação do tempo, de esforço e de energia (40, 2.<sup>a</sup> parte).

A informação do sector público não é excluída do âmbito deste direito, ao qual se aplicará, gerando uma espécie de *Crown Copyright*. Nada parece obstar a que o organismo público possa ser considerado como o fabricante da base, pois que o investimento poderá consistir na utilização de meios financeiros e/ou de ocupação do tempo, de esforço e de energia. Pense-se, por exemplo, na informação gerada pela actividade de um serviço de patentes, ou até pela Assembleia da República.

## **2.2. Conteúdo do direito *sui generis***

No preâmbulo da directiva bases de dados diz-se claramente que este direito não cria um novo direito sobre os dados da base, e que não deverá ser exercido em termos de facilitar abusos de posição dominante, nomeadamente no que respeita à criação e difusão de novos produtos e serviços que constituam um valor acrescentado de ordem intelectual, documental, técnica, económica ou comercial (47). Nesse sentido aponta a Jurisprudência Europeia firmada no caso Magill e recentemente retomada na decisão Labroke.

Não obstante, estará sujeita a autorização do titular do direito a mera visualização do conteúdo da base de dados em ecrã sempre que tal exija a transferência permanente ou temporária da totalidade ou de uma parte substancial desse conteúdo para outro suporte (44). Além disso, dentro do direito *sui generis* configura-se um direito específico de impedir a extracção e/ou reutilização não autorizadas em relação a actos do utilizador que ultrapassam os direitos legítimos deste e prejudiquem assim o investimento, não se destinando apenas a proteger contra o fabrico de um produto parasita concorrente (42). Fala-se, a propósito, na “fobia” do utilizador final.

Temos, portanto, um direito de propriedade intelectual sobre conteúdos informativos, que abrange inclusivamente o poder exclusivo de visualização e a faculdade de impedir o acesso mesmo a partes não substanciais. Este direito, que pode ser transferido, cedido ou objecto de licenças contratuais (art. 7.º, 3), é considerado um instrumento fundamental de promoção das indústrias que operam no mercado europeu da informação.

## **2.3. Direito *sui generis* e livre fluxo de informação**

Assim, informação tradicionalmente livre passa a ser objecto de um direito de exclusivo. É unânime o entendimento de que se trata de uma grave e perigosa restrição ao livre fluxo da informação. Nas suas excepções não se contam, nomeadamente, a utilização para fins de informação. O próprio legislador comunitário tem consciência da gravidade do excluído outorgado, consagrando um processo de controlo de aplicação da directiva, especialmente do direito *sui generis*, em ordem a verificar especialmente se a aplicação daquele direito deu origem a abusos de posição dominante ou a outros atentados à livre concorrência em termos de justificarem medidas apropriadas, particularmente a instituição de um regime de licenças não voluntárias (art. 16.º, 3).

Mas, para além desta lógica estritamente concorrencial, é o próprio utilizador final de informação que passa a ser objecto de controlo. No fundo, o direito *sui generis* acaba por se traduzir, ocultamente, numa outra excepção ao direito de acesso. Só que, agora, torna-se dificilmente descortinável o segredo digno de tutela que se quer proteger, a não ser, porventura, o das próprias empresas da informação, entre as quais se conta, desde logo, o Estado. É o alargamento da figura algo anómala do Segredo Público. Basta alegar que o acto do utilizador atenta contra o investimento para que o acesso à informação pública lhe seja negado. Quase se presume *iuris et de iure* que o cidadão é um concorrente parasita ou, pelo menos, desleal.

O que não deixa de ser problemático. Com efeito, não havendo um segredo de Estado que qualifique um documento como confidencial, nem um segredo de comércio ou indústria, ou relativo à propriedade intelectual, nem um segredo pessoal, o que há agora é uma extensão da área de reserva exclusiva sobre informações tradicionalmente pertencentes ao domínio público, em que o acesso poderia ser condicionado, mas não recusado, pois não seria abrangido pela área de reserva de um direito exclusivo.

Por estas razões, a aplicação concreta deste direito deverá ter em conta os fins de disciplina económica que o animam. Mormente com advento dos sistemas de protecção técnica que impedem acessos tecnologicamente não autorizados à informação colocada à disposição em rede, é necessário que se clarifique o princípio da liberdade de acesso à informação do sector público. Em especial, dever-se-á moderar os contornos mais extremos deste direito *sui generis* para actos de extracção e re-utilização relativos à exploração económico-mercantil desses conteúdos informativos, de modo a que ao utilizador final — afinal de contas, o cidadão da Sociedade da Informação — não fique reservada a figura do potencial parasita ou do sabotador do investimento.

### **C. Protecção dos Dados Pessoais Integrados na Informação do Sector Público**

#### **1. A Directiva Sobre Protecção de Dados Pessoais**

A informação do sector público abrange muitos e diversos tipos de dados pessoais. Tenham-se em mente, por exemplo, os dados demográficos e geográficos, contas bancárias, registos de veículos e crédito, informações médicas, emprego, segurança social, etc.

A protecção jurídica dos dados pessoais foi objecto de harmonização comunitária europeia através da Directiva 95/46/CE, de 24 de Outubro. Em conformidade com a orientação da Comissão, concordamos que a regulamentação da protecção de dados pessoais constante desta directiva deverá ser plenamente observada em caso de dados pessoais controlados pelo sector público. De igual modo, consideramos que o advento da sociedade da informação poderá trazer novos riscos para a privacidade pessoal se os registos públicos passarem a estar acessíveis electronicamente em linha na Internet e em grandes quantidades.

#### **2. Tratamento de Dados Sensíveis**

O Livro Verde pronuncia-se no sentido de que a directiva sobre protecção de dados pessoais terá consagrado regras vinculativas para os sectores público e privado em termos de encontrar o necessário equilíbrio entre o princípio do acesso à informação do sector público e a protecção dos dados pessoais.

Note-se, porém, que o tratamento dos chamados dados sensíveis, apesar de proibido em vias de princípio, é objecto de amplas excepções. Nesse sentido, para além de já ser livre a circulação de dados pessoais entre Estados-membros da União Europeia (art. 18.º), veja-se, por exemplo, em face do art. 7.º, 3-c/d, da Lei da Protecção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que transpõe a directiva), as possibilidades de acesso à informação sobre dados genéticos que são colocadas ao dispor, nomeadamente, das empresas financeiras. A conformidade desta possibilidade de acesso à informação sobre dados genéticos com o texto constitucional deveria ser clarificada.

## **D. Responsabilidade Legal dos Prestadores de Informação do Sector Público**

### **1. Importância da clarificação desta problemática**

Em harmonia com a orientação da Comissão, sustentamos que a clarificação das questões relativas à responsabilidade legal poderá ter um impacto positivo no acesso e na exploração da informação do sector público, obrigando a praticar uma política mais cautelosa.

Além disso, a clarificação dos termos de responsabilidade dos prestadores de informação do sector público poderá projectar-se em sede de preços, justificando a inclusão dos custos de revisão no preço de fornecimento da informação.

### **2. Limitação contratual da responsabilidade**

Concordamos, de igual modo, que o organismo poderá limitar contratualmente a sua responsabilidade pelos danos causados pela informação deficiente, quando tenha concedido a sua exploração a uma empresa de conteúdos. Desse modo não lhe seria imputável uma culpa *in vigilando*.

Parece-nos, contudo, que, quando não apenas o organismo público mas também a concessionária privada forneçam directamente informação deficiente ao utilizador final, deverão, quer um, quer outro, consoante o caso, ser responsáveis por essa informação defeituosa, e não apenas o organismo público.

### **3. A Proposta de Directiva Sobre Comércio Electrónico**

A ser adoptada a Proposta de Directiva sobre Comércio Electrónico (18.11.1998), os prestadores de serviços em linha serão isentos de responsabilidade nos casos de actuarem como mero canal (*mere conduit*) e noutras formas de intermediários (por ex., os actos de *system caching*).

### **4. Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98**

Importa referir, a este propósito, a decisão da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98, que obriga as direcções-gerais e entidades equiparadas, bem como os institutos públicos, à disponibilização de

correio electrónico para comunicação com os administrados. Além disso, vem dispor que a correspondência transmitida por via electrónica por essas entidades tem o mesmo valor que a trocada em suporte papel, devendo ser-lhe concedido idêntico tratamento pela Administração. Exceptuam-se apenas os efeitos que impliquem a assinatura ou a autenticação de documentos até ser adoptado diploma especial, em preparação, destinado a regular a validade, eficácia e valor probatório dos documentos electrónicos.

Esta medida permitirá gerar um ambiente de confiança mais favorável às comunicações electrónicas pelas quais os organismos competentes prestem informação do sector público. Noutros países foram já dados passos mais largos (por ex., Estado Utah, Itália, Alemanha). Na União Europeia estão em apreciação propostas apresentadas pela Comissão Europeia destinadas a harmonizar o valor jurídico do documento electrónico e da assinatura digital. O mesmo se passa, *mutatis mutandis*, a nível da Nações Unidas.

### **E. Praxis Europeia e Sistema Estadunidense: Breve Comparação**

1. São de louvar todas as acções praticadas pelas instituições europeias em matéria de acesso e divulgação da informação das suas actividades. Não obstante, poderiam ser ainda melhoradas, limpando muitas páginas que contêm informação desactualizada ou repetida e concedendo o acesso geral a outras.

A nível europeu, a acção deveria orientar-se pelo modelo estadunidense que se analisa em Anexo (III) ao Livro Verde. Considera-se que a Lei deste país sobre a liberdade de informação (*Freedom of Information Act*, 1966) representa um marco jurídico de uma política activa de informação do sector público. Esta política teria sido reforçada pela Lei sobre a liberdade de informação electrónica (*Electronic Freedom of Information Act*, 1996), em ordem a garantir o acesso electrónico do público à informação do governo federal. Nesse sentido teria criado, inclusivamente, o serviço de localização de informação (GILS), mediante identificação de recursos providos de interesse para os utilizadores, descrevendo a informação disponível e ajudando a assegurar o acesso.

Como medidas destinadas a incentivar a exploração comercial da informação do sector público pelo sector privado seriam de referir, ainda, neste país, a regulamentação dos preços e as condições de concessão de exploração do sector público. Por um lado, a regulamentação dos preços, estabelecida em 1986, apenas preveria a cobrança dos custos de pesquisa, reprodução e eventualmente revisão, já não o valor acrescentado pelo sector público aos dados em bruto. Trata-se do princípio segundo o qual o valor acrescentado deveria constituir um instrumento ao serviço de fins de eficiência dos serviços, e não um estímulo ao lucro. Com efeito, o sector privado só exploraria comercialmente um produto ou serviço se pudesse acrescentar-lhe um valor para além daquele que já lhe foi acrescentado pelo sector público, para desse modo vendê-lo por um preço lucrativo.

Por outro lado, os organismos públicos deveriam garantir acesso oportuno e gratuito à respectiva informação pública. Depois, salvo autorização legal, não poderiam: 1. celebrar acordos de distribuição exclusivos, restritos ou análogos, que interferissem com o direito de acesso do público; 2. limitar ou

regulamentar o uso, revenda ou redivulgação da informação pública pelo público; 3. cobrar taxas de direitos de autor pela revenda e redivulgação da informação ao público, sendo que não existiriam direitos de autor sobre a informação do Estado a nível federal; 4. fixar, para a informação do sector público, taxas de utilização que ultrapassassem o custo de divulgação.

2. Estas linhas deveriam orientar a actuação dos organismos públicos a nível europeu. Porém, assistimos antes à instituição de direitos de exclusivo sobre informação tradicionalmente pública. Depois, a informação disponível em linha sobre as actividades da Europa deixa muito a desejar quando comparada com a dos EUA.

Além disso, a centralização num só portal de acesso (<http://europa.eu.int>) suscita problemas técnicos, como sejam os engarrafamentos em linha, apesar das capacidades actuais de compressão e transmissão de dados associados à banda larga das fibras ópticas.

Um outro aspecto que as instituições europeias poderiam desenvolver consiste em aproximar os preços de telecomunicações da Europa aos americanos, pressionando estas empresas no sentido de baixarem os preços de utilização das linhas telefónicas. Tanto mais que, de um modo geral, estarão isentas de responsabilidade por infracções cometidas em linha.

## **F. Sobre a Necessidade e o Modo da Harmonização Comunitária do Regime Jurídico da Informação do Sector Público**

1. No Livro Verde, a Comissão lança a hipótese da necessidade de adopção de uma medida de tipo regulamentar em ordem a harmonizar o regime jurídico da informação do sector público e, desse modo, criar um espaço europeu da informação pública.

Da nossa parte, sentimos algumas reservas em sustentar uma medida legislativa de harmonização comunitária para regulamentar a informação do sector público. Concordamos com a adopção de iniciativas de ensino e formação, projectos-piloto e de demonstração, sensibilização para as fontes de informação existentes e troca de informação.

Porém, temos dúvidas que, no actual estado da integração, a falta de transparência da informação do sector público na Europa constitua uma barreira importante para os cidadãos e empresas que pretendem exercer os direitos conferidos pelo Tratado CE e tirar partido das vantagens do mercado interno.

De igual modo, é duvidoso que seja por causa de um eventual excesso de diferentes leis e práticas que a chamada indústria europeia da informação seja impedida de explorar na plenitude o potencial de informação da Europa.

Além disso, muitos dos domínios tratados foram já objecto de medidas de harmonização. Veja-se, por exemplo, a Directiva sobre Liberdade de Acesso à Informação em matéria de Ambiente, a Directiva sobre Protecção de Dados Pessoais ou a Directiva sobre a Protecção das Bases de Dados. Vale isto por dizer que a eventual adopção de uma medida de harmonização seria complementar em relação a vários

domínios já cobertos por instrumentos normativos comunitários; domínios esses que tocam a problemática da informação do sector público.

2. Não obstante, reconhecemos que a informação do sector público desempenha um papel fundamental na chamada Sociedade da Informação. A disparidade de regulamentações nacionais neste domínio poderá comprometer a criação de um mercado único da informação, o desenvolvimento da indústria europeia da informação, para além de entravar a realização de uma plena cidadania, política e económica, na União Europeia.

Porém, parece-nos mais prudente, e em harmonia com o pilar da subsidiariedade, que o problema comece por ser tratado mediante uma recomendação aos Estados-membros no sentido de aproximarem as condições de acesso e exploração da informação do sector público.

Com efeito, o facto de os norte-americanos terem uma Lei Federal que regula esta matéria (*Electronic Freedom of Information Act, 1996*) não obriga os europeus a adoptarem um regime da mesma natureza até se justificar cabalmente a sua necessidade, adequação e proporcionalidade aos objectivos da União Europeia.

Seria, portanto, recomendável que essa aproximação de regulamentações partisse dos Estados-membros, ao invés de serem obrigados a seguir a regulamentação imposta pelo directório de Bruxelas. Para efeito, sustentamos a adopção de uma Recomendação aos Estados-membros no sentido da aproximação das suas regulamentações em matéria de informação do sector público segundo as linhas de orientação acima expostas.

### **§ 3. Conclusões**

1.<sup>a</sup> No Livro Verde em referência, a Comissão aborda a problemática do Sector Público na Sociedade da Informação numa perspectiva horizontal.

Considerando o papel da informação do sector público como um recurso essencial, quer em matéria de cidadania europeia, quer no que respeita à promoção da indústria comunitária da informação, a Comissão defende a necessidade de um sistema eficiente para a Europa em matéria de acesso e exploração desta informação, à semelhança do regime federal estadunidense.

Para o efeito, trata, de modo horizontal, diversas questões, que respeitam, ora à regulamentação do direito de acesso, seus requisitos e limites, ora à protecção da informação pública pelos direitos de autor, ora à protecção dos dados pessoais, ora à responsabilidade dos fornecedores desta informação.

O objectivo do Livro Verde não é tratar definitivamente estas questões, mas antes lançar uma consulta pública aos interessados. Com base nessa consulta poderá resultar uma proposta de actuação da Comissão em questões específicas.

2.<sup>a</sup> Na generalidade, o Livro Verde em referência é uma iniciativa de aplaudir, quer quanto ao objecto, quer quanto ao método.

Com efeito, está ainda por ser feito um debate amplo e participado sobre a problemática do acesso e exploração da informação do sector público, a qual constituirá, certamente, um recurso essencial na chamada Sociedade da Informação. Depois, a abordagem horizontal das diversas questões permite identificar diversas categorias de interesses, cuja ponderação é necessária ao tratamento global do problema.

Todavia, o Livro Verde presta-se a um reparo de carácter geral. Trata da problemática do Acesso e Exploração da Informação do Sector Público na Sociedade da Informação, mas não revela nem pressupõe uma visão estruturada sobre o que é a Sociedade da Informação na Europa. O lema “Sociedade da Informação” tem animado várias acções da Comissão de há uns anos a esta parte. Porém, ainda não foi suficientemente clarificado o sentido desta expressão.

Assim, a apregoada Sociedade da Informação corre o risco de ser um mero dogma protocolar que, como que por magia semântica, tudo justifica. Pelo que, se a Comissão pretende tratar o problema da informação do sector público na Sociedade da Informação, deveria começar, desde logo, por dizer o que entende por Sociedade da Informação.

De outro modo, a compreensão do sentido e alcance que se pretende imprimir ao lema Sociedade da Informação terá que ser extraída *a posteriori*, em função das linhas de orientação que se propugnam relativamente a cada questão. Donde decorre que a Sociedade da Informação, embora apareça como o macro-cosmos englobante, acaba por ser, afinal, um resultado fragmentário e eventual, ou melhor dito, um mero “a propósito”.

3.<sup>a</sup> Na especialidade confirma-se esta apreciação. A análise das linhas de orientação propugnadas pela Comissão no Livro Verde mostra que, “a propósito” da Sociedade da Informação, o que está em causa é permitir às empresas de conteúdos informativos explorar a informação do sector público, como se de um qualquer outro recurso económico se tratasse.

Nesse sentido, a Comissão apresenta implicitamente uma visão marcadamente economicista da Sociedade da Informação, sujeitando a exploração do bem-informação a uma lógica liberal de mercado. Lógica esta que, todavia, é orientada principalmente pelos interesses das empresas de conteúdos informativos. Consideremos alguns exemplos de posições adoptadas pela Comissão:

a) em matéria de preços, propugna-se que deverão ser fixados em atenção ao interesse para todos a custo razoável, o qual, porém, não deverá afectar o interesse do potencial de exploração pelas empresas privadas, nem propiciar situações de concorrência desleal;

b) ainda em matéria de preços, invoca-se o princípio da diversidade no sentido de permitir a prática de preços de mercado apenas à informação disponível noutras fontes;

c) a sujeição dos contratos públicos de edição ou distribuição às regras da concorrência;

d) a protecção da informação do sector público pelos direitos de autor;

e) a protecção dos dados pessoais nos termos definidos pelo direito comunitário;

f) a responsabilização dos organismos públicos pela informação facultada.

Destas linhas de orientação resultará um regime mais favorável às empresas de conteúdos informativos, as quais, acrescenta-se, poderão ser consideradas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral.

Porém, a Sociedade da Informação não deverá ser obra apenas das empresas que operam no mercado na informação, nem reverter apenas em seu favor. A própria Comissão invoca a promoção da cidadania europeia e do exercício dos direitos emergentes dos Tratados como um dos objectivos a prosseguir pela regulamentação do acesso e exploração da informação do sector público.

Além disso, será importante não esquecer a importância do acesso a informação do sector público para fins sociais, como a educação, a investigação histórica e científica, a informação social. Para além de poder ser objecto de exploração comercial, a informação tem uma importância fundamental em termos sociais. Nesse sentido, o regime de acesso e exploração da informação do sector público não deverá cuidar apenas dos interesses das empresas que operam no mercado da informação, mas também do próprio interesse geral, ao serviço do qual estão as actividades, nomeadamente, de educação, de investigação científica, ou de informação social.

O que fica dito é tanto mais importante quanto se considerar o direito *sui generis* dos produtores de bases de dados, que beneficiará as empresas de conteúdos informativos. No estado actual do direito comunitário, a protecção da informação do sector público pelos direitos de autor torna-se uma questão algo secundária em vista dos contornos daquele direito.

4.<sup>a</sup> Para terminar, reconhecemos que a disparidade de regulamentações nacionais neste domínio poderá comprometer a criação de um mercado único da informação, o desenvolvimento da indústria europeia da informação, para além de entravar a realização de uma plena cidadania, política e económica, na União Europeia.

Não obstante, não nos parece que seja indispensável, a curto prazo, a adopção de uma medida de natureza regulamentar, de modo a harmonizar a nível europeu o regime de acesso e exploração da informação do sector público. Parece-nos mais prudente, e em harmonia com o pilar da subsidiariedade, que o problema comece por ser tratado mediante uma recomendação aos Estados-membros no sentido de aproximarem as condições de acesso e exploração da informação do sector público.

## Índice

§ 1. O Problema da Informação do Sector Público na Sociedade da Informação: Análise Sumária do Livro Verde da Comissão

1.1. O papel da informação do sector público como recurso essencial e a necessidade de um sistema eficiente para a Europa

1.2. Cidadania europeia, indústria comunitária da informação, e a importância do acesso à informação do sector público

1.3. Sociedade da Informação, Sector Público e os Serviços de Governação Electrónica

1.4. Informação do Sector Público: Acesso e Exploração

1.5. Conclusões do Livro Verde sobre Informação do Sector Público

§ 2. Informação do Sector Público: Apreciação do Livro Verde

A. Princípio do Acesso Universal à Informação do Sector Público: Sentido e Limites

1. Excepções ao direito de acesso

1.1. O Segredo de Estado.

1.2. O Segredo Pessoal.

1.3. O Segredo Empresarial.

1.4. Cláusula do Razoável.

2. Regulamentação das condições de acesso

2.1. Natureza do suporte (analógico e electrónico).

2.2. Implementação de mecanismos de pesquisa, metadados e guias.

2.3. Preços: acesso para todos e concorrência

3. O regime jurídico de acesso aos documentos da administração e a sua recente alteração pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho: breve análise

3.1. Informação do sector público e documentos da administração

3.2. Administração aberta e direito de acesso

3.2.1. Natureza dos documentos e limites ao direito de acesso (informação reservada)

3.2.2. Exercício do direito de acesso (forma do pedido, modo de acesso e preço, resposta da Administração) e controlo

3.2.3. Uso ilegítimo das informações (propriedade intelectual, concorrência desleal e privacidade)

B. Direitos de Autor e Informação do Sector Público

1. A informação do sector público, enquanto tal, não é, nem deve ser, objecto de direitos de autor.
  2. A informação do sector público pode ser objecto do direito de propriedade intelectual *sui generis* instituído pela Directiva Bases de Dados
    - 2.1. Noção de bases de dados e requisitos de atribuição do direito *sui generis*
    - 2.2. Conteúdo do direito *sui generis*
    - 2.3. Direito *sui generis* e livre fluxo de informação
- C. Protecção dos Dados Pessoais Integrados na Informação do Sector Público
1. A Directiva Sobre Protecção de Dados Pessoais
  2. Tratamento de Dados Sensíveis
- D. Responsabilidade Legal dos Prestadores de Informação do Sector Público
1. Importância da clarificação desta problemática
  2. Limitação contratual da responsabilidade
  3. A Proposta de Directiva Sobre Comércio Electrónico
  4. Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98
- E. *Praxis* Europeia e Sistema Estadunidense: Breve Comparação
- F. Sobre a Necessidade e o Modo de Harmonização Comunitária do Regime Jurídico da Informação do Sector Público

§ 3. Conclusões

Índice