

Bruxelas, 28 de Abril de 1999

**PARECER**  
do  
Comité Económico e Social  
sobre  
**"Informação do sector público: Um recurso fundamental para a Europa – Livro Verde sobre a  
informação do sector público na sociedade da informação"**  
(COM(1998) 585 final)

---

Em 22 de Março de 1999, de harmonia com o artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre

*" Informação do sector público: Um recurso fundamental para a Europa – Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação "*  
(COM(1998) 585 final).

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 13 de Abril de 1999 (relator: B. HERNÁNDEZ BATALLER).

Na 363ª reunião plenária (sessão de 28 de Abril de 1999) o Comité Económico e Social adoptou, por 71 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1 A transparência da *res publica* é, hoje em dia, um iniludível corolário da democracia, independentemente da forma política de governo e da estrutura territorial do poder público. A transparência administrativa contribui para dar aos poderes públicos maior rigor e eficácia na acção administrativa de todos os dias.

1.2 A aplicação de uma política de transparência é considerada, em toda a União Europeia, um requisito essencial para granjear a confiança e o apoio do público ao processo de integração europeia.

1.3 Na Declaração nº 17 da Acta Final do Tratado da União Europeia faz-se referência ao direito de acesso à informação e recomenda-se à Comissão que apresente ao Conselho um relatório sobre as medidas destinadas a melhorar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições.

1.4 Os Conselhos Europeus de Birmingham e Edimburgo de 1992 instaram de novo a Comissão a que prosseguisse os seus trabalhos com vista a melhorar o acesso à informação detida pelas instituições comunitárias. Por seu lado, a Comissão emitiu a Comunicação 93/C 156/05<sup>1</sup> relativa ao acesso dos cidadãos aos documentos das instituições, que continha os resultados de um estudo sobre o acesso dos cidadãos aos documentos nos vários Estados-Membros e concluía pela conveniência de melhorar o acesso à documentação no âmbito comunitário, objectivo perseguido pela

---

<sup>1</sup> COM(1993) 191 final – O acesso dos cidadãos aos documentos das instituições – Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social.

Comunicação 93/C 166/04<sup>2</sup> sobre a transparência na Comunidade, que enunciava os princípios básicos por que se deveria reger o acesso aos documentos.

1.5 O Conselho e a Comissão adoptaram em 6 de Dezembro de 1993 um código de conduta relativo ao acesso do público aos documentos de ambas as instituições, que estabelecia os princípios a que deve subordinar-se tal acesso e foi seguido pela inclusão no novo Regulamento Interno do Conselho de normas relativas ao acesso público à documentação, desenvolvidas pela Decisão do Conselho 93/731/CE<sup>3</sup> relativa ao acesso do público aos documentos desta instituição.

1.6 No seu artigo 191<sup>a</sup>-A, o Tratado de Amesterdão reconhece como direito de todos os cidadãos da União o acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão segundo determinados princípios e condições<sup>4</sup>.

## 2. Conteúdo do Livro Verde

2.1 O Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação decorre, por um lado, do processo de transparência em curso nas instituições comunitárias e, por outro, da necessidade de dotar a indústria europeia da informação e dos instrumentos adequados ao seu desenvolvimento.

2.2 No Livro Verde considera-se que o Tratado que institui a Comunidade Europeia confere aos cidadãos da União um conjunto de direitos. Existem, contudo, dificuldades práticas consideráveis que impedem o exercício desses direitos, o que decorre, sobretudo, de uma falta de transparência para os cidadãos, as empresas e a administração a todos os níveis.

---

<sup>2</sup> JO C 166 de 17.06.1993, pág. 4 – Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social: Transparência na Comunidade.

<sup>3</sup> JO L 340 de 31.12.1993, págs. 43-44 – Decisão do Conselho de 20 de Dezembro de 1993 relativa ao acesso público aos documentos do Conselho.

<sup>4</sup> Artigo 191<sup>a</sup>-A do Tratado adoptado em Amesterdão:

1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos n.ºs 2 e 3.

2. Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 189<sup>o</sup>-B, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

3. Cada uma das instituições estabelecerá, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos.

2.3 Dada a diferença entre as políticas de informação dos Estados-Membros e uma vez que as divergências podem constituir um obstáculo ao desenvolvimento da indústria europeia da informação, o Livro Verde pretende incentivar o debate entre os agentes económicos e sociais sobre o acesso e a valorização da informação num meio cada vez mais complexo.

2.4 O acesso aos dados do sector público é de grande importância para as empresas europeias, já que uma total abertura do mercado europeu dos serviços de telecomunicações e de informação, associada a um aumento da liberdade de acesso à informação administrativa e a outros dados detidos pelos poderes públicos, melhorará a competitividade das empresas. Por exemplo, o Instituto Europeu de Patentes estima que, em cada ano, são gastos mais de 18.000 milhões de euros em acções de investigação já anteriormente efectuadas.

2.5 Considera o Livro Verde que a cadeia da informação reúne três grandes actores que devem manter ligação entre si: o sector público, o sector privado e os cidadãos. O acesso às informações do sector público deve, por isso, ser rápido e fácil em toda a Europa com vista a promover e acelerar a adaptação da indústria às mudanças estruturais das empresas europeias que utilizam as informações do sector público dos respectivos países.

2.6 Também o progresso da integração europeia exige um intercâmbio de informação entre os organismos nacionais do sector público e a acessibilidade dos dados e documentos aos cidadãos e às empresas.

2.7 As divergências entre Estados-Membros recenseadas pelo Livro Verde afectam as condições de acesso à informação ou as práticas e políticas de difusão e exploração e podem constituir obstáculos ao futuro desenvolvimento da indústria europeia da informação.

2.7.1 São os seguintes os domínios em que se verificam divergências:

- Definição de sector público e âmbito de aplicação;
- Direito de acesso;
- Tempo, quantidade e formato;
- Tarificação da informação do sector público;
- Concorrência;
- Protecção da vida privada;
- Inventários e ficheiros da informação do sector público;
- Responsabilidade;
- Acção comunitária pertinente.

### **3. Observações na generalidade**

#### **3.1 Observações prévias**

3.1.1 O Comité Económico e Social compartilha as preocupações expressas pela Comissão no Livro Verde e apoia:

- O direito à informação, de que é corolário o direito de acesso aos documentos, constitui um direito fundamental das pessoas e integra o conjunto dos direitos da cidadania europeia. O Comité considera que deverá ser sempre interpretado da forma mais favorável aos cidadãos, de acordo com os princípios e regras democráticos.
- uma melhoria da transparência do sector público, incluído o comunitário, relativamente aos cidadãos e a possibilidade de incentivar um ambiente mais favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas – particularmente das pequenas e médias – em toda a Comunidade.

3.1.2 Pensa o Comité que o acesso à informação do sector público implica:

- a acessibilidade de arquivos e registos administrativos, entendendo-se por ela não só a mera disponibilidade passiva, mas também uma obrigação de promoção activa destinada a facultar ao cidadão, de forma racional, informações de qualidade;
- a igualdade de todos os operadores perante as fontes de informação administrativa;
- a obrigação pública da protecção da liberdade de acesso.

3.1.3 O desenvolvimento da sociedade da informação, e da Internet em especial, oferece novas oportunidades que os sectores públicos, incluído o comunitário, devem aproveitar nas suas políticas e procedimentos de informação. Com a Internet o direito à informação pode ser não só formal, mas será também mais facilmente alcançável para a grande maioria dos cidadãos.

#### **3.2 Definição de sector público**

3.2.1 É difícil excluir totalmente qualquer um dos três critérios (abordagem funcional, institucional/legalista ou financeira) mencionados no Livro Verde. Em todo o caso, deverão ser incluídos todos os organismos, independentemente da sua forma jurídica, que hajam sido incumbidos, por um acto de autoridade pública, da prestação, sob controlo desta última, de um serviço de interesse público e que disponham para tal efeito de faculdades que exorbitem das normas aplicáveis às relações entre particulares<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> TJCE, proc.<sup>2</sup> C-188/89, ponto 20 ("Sentença Foster").

3.2.2 Haveria, assim, que incluir quer as empresas públicas com estatuto jurídico privado, quer as empresas privadas que operam na área dos serviços públicos (na parte em que se exclui a utilização comercial) mediante concessão ou autorização administrativa, quer ainda os poderes legislativo e judicial. Estes últimos no que se refere ao próprio valor normativo das suas resoluções e aos actos judiciais com valor mercantil para terceiros (leilões judiciais, por exemplo).

3.2.3 Entende o Comité que, embora seja difícil excluir qualquer dos três critérios referidos no Livro Verde, haveria que especificar no futuro as matérias afectadas, através de uma listagem simultaneamente institucional e funcional a apresentar à Comissão pelos Estados-Membros, de harmonia com o princípio da subsidiariedade.

3.2.4 Em todo o caso, o Comité considera que a transparência do acesso à documentação pública deveria aplicar-se a todos os organismos com estatuto jurídico público, aos diversos níveis da administração (europeu, nacional, regional e local).

### 3.3 **A existência de obstáculos ao nível europeu**

3.3.1 O Comité considera que as diferenças nas actuais condições de acesso à informação do sector público nos Estados-Membros criam barreiras ao nível europeu. Por isso, qualquer pessoa singular ou colectiva que o solicite deverá, sem estar obrigada a comprovar um interesse determinado, ter direito de acesso à informação do sector público, por se tratar de um direito inerente à cidadania europeia que corresponde a uma elevação do nível e da qualidade de vida e a um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas e das possibilidades de participar individual e colectivamente na vida pública.

3.3.2 O Comité está consciente de que, apesar da existência das barreiras actuais, se está a constituir um "nicho" de empresas vocacionadas para a pesquisa de informações por encomenda, que desempenham as suas actividades de forma inovadora no mercado, tirando proveito do desenvolvimento tecnológico corrente.

3.3.3 O Comité considera importante uma regulamentação detalhada do direito de acesso e das excepções, que deverão reger-se pelos princípios seguintes:

- Princípio do "numerus clausus" das excepções: estas deverão ser classificadas e definidas de forma detalhada, evitando-se fórmulas ambíguas.
- Princípio da interpretação restritiva: as excepções só deverão aplicar-se quando estritamente necessárias e a sua interpretação nunca deverá ter forma extensiva.
- Princípio da proporcionalidade: as excepções só devem aplicar-se às informações, ou suas partes, realmente prejudiciais.

- Princípio da comprovação: não bastará ao sector público fundamentar as decisões de recusa de informação; será também necessário comprovar o carácter prejudicial das mesmas.
- Princípio do controlo: devem ser reforçados os instrumentos de controlo jurisdicional relativamente às decisões do sector público de denegar o direito de acesso à informação. Deve, em especial, promover-se a acção de instituições moderadoras, como o provedor de justiça.

#### **4. Grandes bases de dados (informação sobre a informação)**

O estabelecimento de grandes bases de dados (informação sobre a informação disponível) ao nível europeu pode auxiliar os cidadãos e empresas da Europa a orientarem-se na pesquisa da informação disponível do sector público. O Comité pensa que seria desejável a existência de uma "entrada" em forma de "árvore" de âmbito europeu e a utilização dos procedimentos e tecnologias adequados para preservar a pluralidade linguística europeia, o que será especialmente útil aos cidadãos e às PME.

#### **5. Políticas de tarifação**

5.1 O Comité tem consciência de que a existência de diferentes políticas de tarifação do acesso e da exploração da informação no sector público dos Estados-Membros da Comunidade pode originar distorções da concorrência entre os vários agentes económicos e gera diferenças nas oportunidades oferecidas aos cidadãos.

5.2 Em todo o caso, haveria que distinguir entre as informações essenciais de interesse para os cidadãos, em particular as que decorrem do exercício dos direitos democráticos, que poderiam ser obtidas gratuitamente ou, eventualmente, a um preço muito reduzido, e as que têm finalidade comercial, as quais deveriam ser acessíveis e ter um preço que repercutisse os custos de impressão, actualização, busca e transmissão dos dados, ou um preço de mercado razoável.

#### **6. Actividades dos organismos do sector público no mercado da informação**

6.1 Os organismos do sector público não geram concorrência desleal ao nível europeu quando exercem uma função activa de divulgação, publicando e difundindo determinadas informações com carácter de declarações de conhecimento ou empreendendo acções próprias da administração pública que possam ser consideradas como iniciativas da função pública ou serviços de interesse geral.

6.2 Todas as actividades de informação que não decorram do exercício da função pública nem correspondam à prestação de serviços de interesse geral devem sujeitar-se às disposições do Tratado, especialmente às disposições sobre concorrência, na medida em que a aplicação de tais disposições não impeça, de facto ou de direito, o cumprimento da missão específica confiada a estes organismos do sector público<sup>6</sup>.

6.3 A concessão de direitos especiais ou exclusivos deveria fazer-se mediante processos públicos baseados em critérios objectivos, transparentes e não discriminatórios; de todo o modo, o funcionamento das empresas com direitos especiais ou exclusivos deverá respeitar as normas em vigor sobre as ajudas estatais e, em geral, as da concorrência.

6.4 No que respeita à informação proveniente de uma única fonte, o Comité recomenda que o organismo do sector público responsável a torne acessível, de forma razoável, aos cidadãos e agentes económicos.

## 7. Bases de dados

A diversidade dos regimes de direitos de autor relativos à informação do sector público na Europa pode ocasionar obstáculos à exploração da informação, já que:

- O organismo do sector público interessado pode pretender preservar a integridade do conteúdo e evitar, deste modo, a imputação de responsabilidades por manipulações alheias à informação ministrada, visto que o direito de autor se estabelece sobre a base de dados e não pela selecção ou disponibilização dos seus conteúdos. Esta protecção através dos direitos de autor pode aplicar-se igualmente aos elementos necessários ao funcionamento ou à consulta de algumas bases de dados do tipo "thesaurus" e sistemas de indexação. Por outro lado, no direito "sui generis", a protecção aplica-se a âmbitos distintos dos do direito de autor, já que a titularidade corresponde ao fabricante da base de dados.
- O direito de autor pode chegar a ser uma fonte de recursos para os organismos do sector público.

## 8. Respeito da privacidade

8.1 As actuais disposições relativas à defesa da privacidade e da intimidade na utilização das bases de dados e nas telecomunicações devem ser tidas como a protecção mínima garantida pelo direito comunitário e aplicar-se integralmente aos organismos do sector público.

---

<sup>6</sup>

Artigo 90º, nº 2 do Tratado CE.



8.2 O Comité defende a observância de um nível elevado de protecção da privacidade dos cidadãos, considerando que esse é um dos fundamentos em que se baseiam todas as sociedades democráticas.

8.3 Entende o Comité que os interesses comerciais não podem, em caso algum, justificar um acesso a dados pessoais na posse do sector público que não esteja regido pelas normas vigentes, em especial pela Directiva relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à sua livre circulação (Directiva 95/46/CE)<sup>7</sup> e pela Directiva relativa ao tratamento dos dados pessoais e à protecção da intimidade no sector das telecomunicações (Directiva 97/66/CE)<sup>8</sup>.

## 9. Regimes de responsabilidade

A existência de diferentes regimes de responsabilidade legal nos Estados-Membros pode ser um obstáculo ao acesso ou à exploração da informação do sector público: a aplicação das regras de responsabilidade pode variar consoante se refira a actividades empreendidas na sede ou em estabelecimentos de um organismo do sector público. Esta situação pode levar a que os diferentes agentes económicos procurem, ao estabelecerem-se, o nível de protecção mais baixo.

## 10. Políticas das instituições em matéria de acesso

O Comité considera insuficientes as políticas seguidas até ao presente pelas instituições no que respeita ao âmbito do acesso e da exploração da informação e considera necessário aprofundá-las no sentido das decisões já tomadas pelo Conselho e pela Comissão e na via iniciada pelo Livro Verde com vista a garantir a máxima transparência aos cidadãos e assegurar a competitividade das empresas europeias. Na opinião do Comité, o mínimo exigível seria o respeito dos princípios enunciados no ponto 3.3.3.

## 11. Acções prioritárias ao nível europeu

11.1 Dada a sua necessidade, a eficácia da sua adopção e o valor acrescentado que significaria ao nível europeu, considera o Comité que o acesso à informação do sector público e a sua livre circulação na Comunidade deveriam ser prioritariamente regulamentados mediante um instrumento jurídico vinculativo, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.

---

<sup>7</sup>

JO L 281 de 23.11.1995, págs. 31-50: Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que respeita ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

<sup>8</sup>

JO L 024 de 30.01.1998, págs. 1-8: Directiva 97/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao tratamento dos dados pessoais e à protecção da intimidade no sector das telecomunicações.

11.2 O Comité entende igualmente que poderia empreender-se, com carácter complementar, outras acções, como intercâmbios de informação e experiência entre organismos do sector público, campanhas de sensibilização e formação dos cidadãos relativamente às fontes de informação existentes e projectos-piloto de divulgação e coordenação das diversas fontes.

Bruxelas, 28 de Abril de 1999

A Presidente  
do  
Comité Económico e Social

O Secretário-Geral  
do  
Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Patrick VENTURINI

---