

Parecer nº 105/97

Data: 1997.11.05

Processo nº 268

Requerente : Comissão Nacional de Eleições

I**O pedido**

A Comissão Nacional de Eleições (CNE) solicitou Parecer à CADA, nos termos do nº 2 do artigo 15º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, sobre a aplicabilidade da lei de acesso aos documentos administrativos àquela Comissão eleitoral, bem como sobre a natureza e condições de acesso a documentos apresentados pelas candidaturas, no âmbito do regime aplicável ao financiamento das campanhas eleitorais e das atribuições cometidas à CNE na apreciação da legalidade das receitas e despesas e da regularidade das contas eleitorais (artigo 21º da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro).

Tendo sido instada pelo jornal “Semanário” para permitir o acesso aos documentos, comprovativos e demais elementos, constantes das contas da campanha eleitoral para a Presidência da República de 1996, apresentadas pelos candidatos, a CNE pretende saber o parecer da CADA sobre o exercício do direito de acesso que lhe foi requerido.

Considera a CNE, quanto ao tipo de documentos existentes nos processos das contas eleitorais, dever distinguir entre documentos “meramente contabilísticos”, “comprovativos de despesas de campanha” e “referentes a contribuições para a campanha”. Invoca no pedido que “todos os documentos parece estarem sujeitos ao regime de liberdade de acesso por parte de qualquer cidadão interessado na sua consulta, reprodução ou passagem de certidão”, mas adianta a exceção de acesso “aos dados incluídos nos documentos referentes a donativos realizados por parte de pessoas singulares que não tenham autorizado o seu acesso”.

E, concluindo, suscita cinco questões:

- Será aplicável à Comissão Nacional de Eleições a Lei nº 65/93? (1ª Q.);
- Os documentos que integram um processo de apreciação de contas de campanha eleitoral – nomeadamente elementos contabilísticos fornecidos pelas candidaturas, tais como recibos de despesas, comprovativos de contribuições realizadas pelos partidos políticos, pessoas colectivas e pessoas singulares, inclusive cheques bancários – têm o seu acesso regulado pela Lei nº 65/93, ou este é regulado por legislação especial? (2ª Q.);
- No caso de o acesso ser regulado pela Lei nº 65/93, serão todos os documentos acima descritos nominativos ou administrativos, nos termos daquela lei? (3ª Q.);
- Considerados todos ou alguns documentos administrativos, para efeitos daquela lei, o acesso a estes requer ou não alguma motivação ou interesse nessa consulta? (4ª Q.);
- Considerados todos ou alguns documentos nominativos, para efeitos daquela lei, quais os trâmites para o seu acesso? (5ª Q.).

II

As questões a dirimir

Prévia à análise das condições de acesso à documentação eleitoral relativa ao financiamento das campanhas é, sem dúvida, a apreciação da natureza da CNE, enquanto órgão com responsabilidades na administração eleitoral, e o regime do financiamento e normativos de transparência estadualmente consagrados na apresentação e publicitação das contas eleitorais. Por outras palavras, saber se a CNE, pelo seu particular estatuto de órgão que funciona junto da Assembleia da República, goza de um regime de excepção, quanto à aplicabilidade da lei de acesso, pelo menos no exercício de competências atinentes à apreciação das contas eleitorais, e, da mesma forma, se a matéria do financiamento do partidos e das campanhas

eleitorais poderia, pela sua natureza, ser afastada dos direitos gerais de acesso.

Definidas que se encontrem estas duas respostas, e caso se conclua pela aplicabilidade da Lei nº 65/93, será então possível analisar o tipo de documentos alvo da curiosidade do “Semanário” (ou de qualquer cidadão ou entidade) e as condições para o seu acesso.

III

A natureza da CNE

A Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, definiu o escopo fundamental das competências desta entidade, quadro de atribuições que tem sido alargado ao longo dos anos, em diversa legislação avulsa - fiscalização de sondagens e inquéritos de opinião no período da campanha eleitoral, em que a divulgação é proibida (Lei nº 31/91, de 20 de Julho, relativa à Publicação e Difusão de Sondagens e Inquéritos de Opinião), aplicação de coimas no âmbito da lei do referendo (Lei nº 45/91, de 3 de Agosto, Lei Orgânica do Regime de Referendo), aplicação de coimas nos casos de violação das regras aplicáveis às contas eleitorais (Lei nº 72/93, de 30 de Novembro).

Ressaltam das atribuições da CNE (artigo 5º da Lei nº 71/78):

- promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca das operações de recenseamento;
- assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais;
- assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas perante as campanhas eleitorais;
- proceder à distribuição dos tempos de antena da rádio e na televisão;
- decidir os recursos em matéria de actos de atribuição de salas de espectáculo, por parte dos Governadores Cívicos e dos Ministros da República;
- apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais.

É neste quadro de competências, a que acrescem os poderes de fiscalização e aplicação de coimas em matéria de sondagens e financiamento das campanhas, que se deverá definir a natureza deste órgão eleitoral.

A Jurisprudência Constitucional tem vindo a firmar o entendimento de que a CNE “não é um tribunal, mas um órgão *sui generis* da administração eleitoral, autónomo relativamente ao governo e não integrado na organização administrativa deste dependente, a quem compete a execução de várias tarefas, que no seu conjunto assumem uma índole administrativa, e que se concretizam, algumas delas, na prática de actos definitivos e executórios” (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 200/85, de 5 de Novembro; no mesmo sentido, Acórdãos nºs 9/86, 123/86, 163/87 e 605/89).

Por seu lado a doutrina tem seguido o essencial das posições do Tribunal Constitucional.

Assim, o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa realça o papel da CNE como “órgão independente com uma missão essencialmente arbitral e pedagógica, em que têm assento os partidos políticos com assento parlamentar”, considerando que esta teria sido “concebida, de início, para desempenhar um papel privilegiado dentro da Administração Pública, no sentido de garantir a regularidade das operações eleitorais, o esclarecimento do eleitorado e a igualdade de tratamento das candidaturas...”, afirmando quanto ao futuro da Comissão que parte das competências iniciais foram-lhe subtraídas ou perderam relevância prática, a que acresceu a consciência da limitação de poderes da CNE” (Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português, págs. 462 e seguintes, ed. de 1983).

Como se procurará provar mais à frente esta previsional tendência para o apagamento da CNE, no quadro da intervenção eleitoral, não se veio a verificar, excepto quanto às competências que reportam à função jurisdicional.

O distinto Professor de Direito, agora nas Lições de Direito Administrativo (Ano de

94/95, a págs. 340), considera mesmo que a Comissão é “outro órgão constitucional com competência apenas administrativa, e especificamente de administração eleitoral”. E conclui: “deve garantir a regularidade e a isenção de todos os actos eleitorais, podendo, nessa medida, ser considerado um órgão simultaneamente activo e de controlo”.

Já no conceito proposto e apresentado pela CNE, na sua edição do “Dicionário de Legislação Eleitoral” (Vol. I, pág. 98, Ano 1985), esta será *um órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais para órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, bem como no âmbito do instituto do referendo.*

Seguimos, por sintetizar de forma particularmente feliz o quadro geral de competências da CNE, o que afirma o Prof. Jorge Miranda: “Não contemplada na Constituição, ela insere-se de pleno no âmbito da administração eleitoral..”, considerando face às atribuições da CNE que o sistema português não se converte num sistema misto, mas sim “num sistema complexo, com um duplo controlo dos procedimentos eleitorais – jurisdicional e administrativo. A separação afigura-se clara e se não é completa é apenas porque os tribunais ainda assumem certas competências materialmente administrativas (as atinentes à apresentação de candidaturas)”.

Na verdade:

- a) A CNE, mantendo o seu catálogo inicial de competências, com excepção das jurisdicionais, viu reforçadas as que respeitam à actividade administrativa, maxime no controlo do regime de referendo e nos procedimentos das contas eleitorais;
- b) O Direito eleitoral, as formas de exercício do direito de sufrágio, a intervenção dos Partidos e candidatos, a acção da administração eleitoral da responsabilidade do governo ou da administração autárquica ou regional constituem pilar do estado de

direito democrático e da liberdade. Daí que se justifique a intervenção de um órgão independente, a CNE, não tutelado pelo governo.

- c) Esta função de controlo não lhe dá contudo o estatuto de órgão jurisdicional ou mesmo parajurisdicional, como entendem alguns autores. A CNE não é um órgão constitucional. Exerce funções de regulação, harmonia e equilíbrio, obviamente com o quadro de referência da Constituição e das leis eleitorais, no papel de contribuir para a realização de eleições (ou referendos) livres e democráticas, cujos resultados correspondam à vontade do povo expressa em votos.
- d) Existe um contencioso administrativo constitucional para o Tribunal Constitucional (artigo 9º, alínea *f*), da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro), dos actos da CNE, não significando com isso que os actos da Comissão tenham qualquer natureza jurisdicional, mesmo para aqueles que reconhecem competência para impor aos partidos ou candidatos medidas positivas para assegurar a liberdade de propaganda ou a igualdade das candidaturas.
- e) O facto de funcionar junto da Assembleia da República não lhe confere o estatuto de órgão constitucional nem de órgão dependente da Assembleia. A CNE é independente da Assembleia nos seus actos e decisões. Funcionar junto não significa funcionar “em” ou “na”. O mesmo acontece aliás com outras entidades independentes (CADA, CNPDPI).
- f) A composição da CNE, presidida por um ilustre Juiz Conselheiro designado pelo Conselho Superior da Magistratura, não atribui um carácter jurisdicional ao órgão, mas antes lhe confere e reforça os contornos de independência, assim como a presença de membros designados pelo governo (três) e pelos partidos com assento parlamentar (e eleitos pela AR), não diminui o seu carácter independente.

Em conclusão: A CNE é uma entidade administrativa independente, no âmbito da administração eleitoral, que tem poderes de autoridade, funções fiscalizadoras e

funções consultivas.

É agora possível apreciar se a Lei de Acesso aos Documentos da Administração (Lei nº 65/93, de 26 de Agosto) é aplicável à CNE, enquanto órgão independente da administração eleitoral.

Do artigo 4º da Lei nº 65/93 resultam como sujeitos passivos do direito constitucional ao arquivo aberto (artigo 268º, nº2, da CRP):

- a) os órgãos de Estado que exerçam funções administrativas;
- b) os órgãos das regiões autónomas que exerçam funções administrativas;
- c) os órgãos dos institutos públicos, das associações públicas, os órgãos das autarquias locais, suas associações e federações e outras entidades no exercício dos poderes de autoridade, nos termos da lei.

A lei de acesso, estendendo o regime de acesso a todos os órgãos da administração e a outros com poderes de autoridade, não se aplica à documentação respeitante à actividade política, legislativa ou jurisdicional dos órgãos de soberania, Presidente da República, Assembleia da República, Tribunais e Governo (este nos termos do nº2, alínea *b*), do artigo 4º da LADA) , tendo ainda remetido para legislação própria o acesso a determinado tipo de documentos (documentos notariais e registrais, de identificação civil e criminal, os depositados em arquivo histórico).

A actividade da CNE no âmbito do direito eleitoral não é, como acima se afirmou, de natureza jurisdicional. A intervenção jurisdicional, materialmente administrativa ou não, é exercida pelos tribunais, maxime pelo Tribunal Constitucional, enquanto entidade máxima de decisão eleitoral. A CNE atém-se à parte da administração eleitoral que lhe compete, funções que exerce com independência e, nalguns casos, na qualidade de órgão máximo da administração eleitoral. Mas estamos sempre na função administrativa.

A lei de acesso não distingue os órgãos de Estado independentes, conferindo-lhes um poder especial de determinar o regime de acesso aos documentos que lhe estão confiados ou que são por si produzidos. Nem tal distinção se justificaria, nem tal seria compatível com o princípio do arquivo aberto, que ficaria mutilado se dos órgãos do Estado fossem retiradas todas entidades que, com independência, exercem funções eminentemente administrativas.

A extensão dos órgãos do Estado não abrangidos pelo segredo administrativo constitui pedra de toque do regime da democracia administrativa.

Retoma-se o que atrás se disse sobre a objectiva e clara independência da CNE face à Assembleia da República, que em nada interfere nas decisões da Comissão enquanto administração eleitoral. O facto de aprovar o seu orçamento (em termos globais) nada retira ao estatuto de independência (o orçamento é proposto pela CNE, por esta elaborado e discriminado e a solução da intervenção nesta parte restrita e limitada da AR afasta a decisão governamental, em matéria, sempre sensível, dos meios de assegurar o efectivo exercício de competências).

Concluimos assim que à Comissão Nacional de Eleições é plenamente aplicável a Lei de Acesso aos Documentos da Administração (Lei nº 65/93).

III

A lei de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais

Actualmente regulado pela Lei nº 72/93, de 30 de Novembro, a lei constituiu uma abertura no caminho de uma maior transparência dos suportes financeiros que contribuem para acção partidária, criando igualmente um sistema próprio de fiscalização das contas eleitorais, obrigação decorrente do artigo 113, nº 3, da Constituição, que diz: "As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios:

Transparência e fiscalização das contas eleitorais” (alínea d).

Interessa definir o essencial deste regime, na parte apreciada pelo Parecer :

- a) a obrigatoriedade de constituir uma conta própria para as receitas da campanha (nº 1 do artigo 15º).
- b) a tipificação das formas e fontes de financiamento, que inclui as contribuições de pessoas singulares e colectivas (nº 2 do artigo 15º).
- c) o limite das receitas - para as pessoas colectivas e singulares, com obrigatoriedade de ser tituladas por cheque no caso das pessoas singulares, quando o quantitativo exceder 15 salários mínimos nacionais, podendo ser anónimas até esse valor (nº 3 do artigo 16º).
- d) a discriminação das despesas por categorias, com a junção de documento justificativo (artigo 17º).
- e) a prestação de contas à CNE, com dados discriminados (nº 1 do artigo 20º).
- f) a apreciação das contas, sua regularidade e legalidade pela CNE e publicitação da sua apreciação no Diário da República (nº 1 do artigo 21º).
- g) a previsão de coimas, em caso de violação dos consignados princípios e limites, a aplicar pelo Presidente da CNE.

A lei de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais não distingue o tipo de documentos, nem condiciona o acesso a qualquer categoria de documentos ou dados pessoais.

E a questão que se coloca, e da qual decorre o pedido da CNE, é se a obrigatoriedade de prestação de contas, e a intervenção de uma entidade independente da

administração eleitoral, garante e é suficiente para a transparência do financiamento das campanhas eleitorais, e igualmente, do próprio acto de apreciação das contas em mapa ou relatório. Estando cumprida esta etapa, os documentos poderiam então entrar numa zona jurídica de não acesso, em virtude de estar realizada a missão da lei.

Esta interpretação não colhe face à lógica constitucional do Arquivo Aberto do artigo 268º, nº 2 (que não sofreu alteração na revisão constitucional de 1997). O acesso aos documentos e registos administrativos é um direito horizontal que percorre todas as entidades com funções de administração. Apenas é constitucionalmente limitado nas matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas e nos casos previstos na Lei nº 65/93, que mais à frente se analisarão. A democracia administrativa não termina no acto de apreciação das contas por entidade independente. O direito de acesso mantém-se e cobre os documentos e os processos, mesmo depois de decididos e arquivados. Não colhe também a argumentação de que a apreciação da CNE e o processo de entrega e organização das contas se poderia inserir numa função parajurisdicional, nessa parte retirando a documentação da aplicação da lei de acesso.

Não foi esse o entendimento do legislador, que entendeu ser suficiente a intervenção de um órgão independente da administração eleitoral, na apreciação das contas eleitorais, retirando-as do foro jurisdicional. O próprio relatório da CNE e os seus documentos preparatórios estão abrangidos pelo regime de acesso (O relatório é aliás publicado em DR, II Série).

Conclusão: O regime de financiamento das campanhas eleitorais e o controlo público por parte da CNE, não define nenhuma situação excepcionatória ao direito de acesso devendo, à documentação constante dos processos apresentados pela candidaturas, ser aplicável o artigo 268º, nº 2, da Constituição da República e a Lei nº 65/93.

A categoria dos documentos

Serão todos os documentos constantes das contas, apresentadas pelas candidaturas, acessíveis?

Isto é, se o acesso respeita a documentos administrativos (na acepção da alínea a) do nº 1 do artigo 4º da L.A.D.A.), que não contém dados pessoais ou, *a contrario*, se nos encontramos perante um pedido de acesso a dados pessoais de terceiros, constantes ou não de documento administrativo ?

Esta classificação prévia é essencial para a definição do regime jurídico aplicável num e noutro caso. Tratando-se de documentos nominativos o acesso é reservado ao próprio e a terceiro(s) que mostre(m) interesse directo e pessoal (nº 2 do artigo 7º da L.A.D.A.). Se o acesso recair sobre dados pessoais constantes de documentação administrativa, a L.A.D.A. (nº 1 do artigo 8º) remete para o regime de acesso mais restrito da Lei nº 10/91, de 29 de Abril (lei de protecção de dados pessoais informatizados). Resta dizer que se o acesso respeitar a documentação administrativa (não nominativa), a Constituição e a lei reconhecem o direito de acesso a todos (nº 1 do artigo 7º).

A lei de acesso, em consonância com o seu objectivo fundamental - a administração acessível e transparente -, fixou restritivamente o conceito de documentos nominativos e dados pessoais cujo acesso, pelas razões da sua própria natureza, tem regime condicionado ao interesse directo e pessoal e a Parecer da CADA (artigo 7º, nº 2, e 8º, nº 2).

Nos termos da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto:

Artigo 4 º

1 - Para efeitos do disposto no presente diploma, são considerados :

b) documentos nominativos: quaisquer suportes de informação que contenham dados pessoais;

c) Dados Pessoais: informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.

A CNE refere no seu pedido três tipos de documentos: meramente contabilísticos, os comprovativos das despesas, os referentes a contribuições para a campanha. Esta distinção técnica terá que ser confrontada com a classificação documental prevista na lei de acesso.

Foram verificados os dossiers e processos arquivados na CNE relativos às candidaturas às últimas eleições para a Presidência da República.

Assim, quanto às receitas:

- a) O mapa e documentos das contribuições dos partidos não caem na definição de documentação nominativa, devendo ser considerados documentos administrativos.
- b) Os documentos relativos à subvenção estatal são documentos administrativos, pelo seu conteúdo e natureza.
- c) A discriminação das contribuições das pessoas colectivas: a Lei nº 65/93 reconhece à administração o poder de recusar o acesso a documentos que ponham em causa o segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna das empresas. A contribuição para uma candidatura não parece poder reconduzir-se à noção de segredo comercial, dado não fazer parte duma acção comercial, *stricto sensu*, ou de procedimento a esta ligado. Mas poderá inserir-se na noção de vida interna? Em nosso entender não é legítima essa interpretação. A actividade de apoio financeiro a uma candidatura, a partir de determinado montante, está sujeito a uma obrigação de publicitação, e isso é particularmente importante para o órgão de controlo

independente e, muito mais, para o controlo de cidadania que impera na administração aberta. Veja-se a importância de saber se as empresas com capitais públicos apoiaram este ou aquele candidato, por exemplo em violação da lei. Ou que os apoios correspondem a determinadas adjudicações públicas. Seria o princípio da transparência que estaria posto em crise se tais elementos se camuflassem na “vida interna das empresas” ou no “segredo comercial”. A lei reconhece a protecção de determinados segredos comerciais às empresas, mas não lhes reconhece um direito individual à intimidade e à vida privada e, na mesma medida, um direito à não divulgação dos contributos que entregaram às candidaturas eleitorais.

- d) A discriminação das contribuições de pessoas singulares: a Lei nº 65/93 salvaguarda do direito de acesso universal, a todos reconhecido, os documentos nominativos que contenham dados pessoais, considerando como dados pessoais as informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada. A Constituição (artigo 268º, nº 2) fala em “intimidade das pessoas”. Em que medida a divulgação do apoio financeiro de uma pessoa cai nos conceitos da lei? Seria possível afirmar que o montante entregue está na relação da candidatura com o cidadão e que esta merece protecção e que a partir do momento – em face do montante – em que esta fosse acessível a terceiros, a pessoa em causa não a entregaria? No mesmo sentido, em que medida é que o apoio financeiro não é esclarecedor e revelador de uma opinião política da pessoa que financiou a campanha e que quer ver salvaguardada essa opinião? O valor da contribuição é uma apreciação ou um juízo de valor, *maxime* da situação financeira da pessoa ou limita-se a revelar o apoiante? E nessa medida o financiador não será também o apoiante? As dúvidas colocadas que podem legitimar um conflito de normas constitucionais – direito de acesso e direito à intimidade – terá que ser resolvido, no caso concreto, com a harmonização, com base em critérios constitucionais, das normas conflituais. A lei de financiamento obriga à utilização de cheque sempre que o quantitativo exceder 15 salários mínimos mensais (artigo 16,

nº 2, da lei de financiamento, já citada), devendo a candidatura emitir documentos como prova das contribuições, discriminando os montantes entregues.

O regime do financiamento das campanhas eleitorais, bem como aliás o do financiamento dos partidos políticos caracteriza-se pela exigência de um controlo administrativo ou jurisdicional e pelas exigências de publicitação (51º, nº 6, e 113, nº 3, alínea *d*). O artigo que consagra os princípios gerais de direito eleitoral, verdadeiros pilares do estado de direito em Portugal (actual 113º), foi alterado, exactamente nesta matéria, na última revisão constitucional. A redacção anterior apenas referia que as campanhas eleitorais se deviam reger pelo princípio da “fiscalização das contas eleitorais”. A última revisão veio aditar o primordial princípio da transparência, passando a redacção a incluir como princípios de direito eleitoral o da transparência e o da fiscalização. Ora esta alteração aponta no caminho de uma maior abertura, não apenas legal, mas também constitucional, às condições em que se processam as receitas e despesas da campanha. Acresce também que uma contribuição não é “um juízo de valor” nem uma “apreciação”. Revela, sem dúvida, o apoio financeiro. Não parece, contudo, constitucionalmente admissível restringir o direito de acesso, através de uma extensão na aplicação destas duas noções. Não se trata de informações que revelem objectivamente juízos de valor ou apreciações, quando muito poderão retirar-se conclusões do apoio financeiro.

Concluimos, no caso vertente, pelo direito de acesso aos documentos das receitas, de onde constem o nome do contribuinte e do montante da contribuição.

E quando nos processos existirem os números dos cheques, bancos e a conta dos contribuintes da campanha?

A intimidade das pessoas é uma das poucas “restrições constitucionalmente autorizadas ao direito de acesso” (Constituição da República Portuguesa, Anotada, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3ª edição revista, pág. 935).

O direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, um dos direitos de personalidade, destina-se, juntamente com o feixe de outros direitos pessoais que a Constituição tutela (artigo 26º, nº 1), a proteger a esfera nuclear das pessoas e da sua vida.

J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira em anotação ao artigo 26º nº 1 (obra citada, págs. 181 e 182) consideram que o conceito constitucional de esfera privada deve arrancar dos conceitos de privacidade e de dignidade humana, “de modo a definir-se um conceito de esfera privada de cada pessoa, culturalmente adequado à vida contemporânea”. E delimitam-no sob três ângulos: “respeito dos comportamentos, respeito do anonimato, respeito da vida em relação “.

Também o legislador penal insere na vida privada a violação de domicílio, da correspondência, das conversas, a publicação de imagens e palavras.

O Código Civil (artigo 80º) consagra o princípio de que todos devem guardar reserva quanto à intimidade da vida privada de outrem, sendo que a extensão da reserva é definida segundo a natureza do caso e a condição das pessoas. O Professor Mota Pinto considera que com a tutela da vida privada pretende-se defender a pessoa contra quaisquer violações, a paz, o resguardo, a tranquilidade de uma esfera íntima da vida; não se trata da honra mas o direito de estar só (Teoria Geral, 3ª edição, pág. 209).

A vida privada compreende um conjunto de actividades, situações, atitudes ou comportamentos individuais, que não têm relação com a vida pública, que estão desta separados, e que estão estritamente ligados à vida individual e familiar da pessoa (Parecer da Procuradoria Geral da República, de 23-7- 81, BMJ, 309º, 145).

Inclui-se na vida privada, além dos direitos supra referidos, o direito ao sigilo fiscal, ao sigilo das telecomunicações, à inviolabilidade do domicílio, ao estado de saúde.

Os bancos que são utilizados, o número da conta, o número do cheque, no fundo as informações de parte cada vez mais relevante da vida da pessoa, não podem deixar de ser considerados como elementos da intimidade pessoal e por essa razão, como integrando a noção de documentos nominativos. Nesta medida tais documentos e informações são passíveis do direito de acesso, apenas nos termos do artigo 7º, nº 2, da Lei nº 65/93.

Resta ainda identificar e classificar os documentos de despesas.

Dos processos consultados resultaram duas principais questões: as despesas com as telecomunicações. Só não serão acessíveis os recibos que contenham facturas totalmente discriminadas, onde fosse possível identificar os números chamados. Seria um acesso inadmissível ao núcleo essencial da intimidade das pessoas e não só: seria possível aceder aos contactos das candidaturas, que nessa medida poderiam envolver a intimidade da vida pessoal ou contender com a liberdade de actividade partidária, constitucionalmente garantida. Ao contrário nada obsta ao conhecimento do valor total das facturas ou da discriminação, sempre que não houver referências aos números chamados. As notas de despesas pessoais em hotéis, do candidato ou dos seus apoiantes. Se referem a candidatura, sem discriminar o tipo de gastos efectuados por cada um, é claro o direito de acesso. Devem, no entanto, ser expurgadas, antes do acesso, as informações pessoalmente identificáveis (sem prejuízo do acesso a despesas discriminadas), por tais dados poderem cair no conceito de intimidade de vida privada.

Poderemos então concluir que:

1. À Comissão Nacional de Eleições é plenamente aplicável a Lei de Acesso aos Documentos da Administração (Lei nº 65/93, de 26 de Agosto)
2. O regime de financiamento das campanhas eleitorais e o controlo público por parte da CNE não define nenhuma situação excepçãoatória ao direito de acesso. À

documentação constante dos processos apresentados pela candidaturas é aplicável o artigo 268º, nº 2, da Constituição da República e a Lei nº 65/93.

3. Os processos referentes à apresentação das contas eleitorais e os documentos deles constantes incluem documentos administrativos e documentos nominativos, na definição do artigo 4º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.
4. São documentos administrativos: os mapas de contabilidade, os relatórios da CNE e a sua apreciação, bem como o relatório publicado e documentos preparatórios, os comprovativos documentais das receitas das pessoas colectivas, da subvenção estadual, da contribuição dos partidos políticos e do produto de actividades da campanha eleitoral, os restantes documentos de despesas discriminados por categoria, e os montantes e nomes das contribuições de pessoas singulares. Cabem no conceito de documentos nominativos os documentos que revelam o número de conta e banco da pessoa singular, bem como os documentos que revelem as facturas discriminadas de telecomunicações, apenas quando incluam o número chamado e as despesas pessoalmente identificáveis nos hotéis. Os documentos administrativos são a todos acessíveis, nos termos do nº 1 do artigo 7º da Lei de Acesso. Os documentos nominativos não são acessíveis a terceiros, excepto quando haja invocação do interesse directo e pessoal e parecer favorável da CADA (nº 2 do artigo 7º e nº 3 do artigo 8º da LADA) ou autorização do titular a quem os dados respeitem, podendo ainda ser acessíveis os documentos desde que seja possível expurgar ou não divulgar os dados pessoais deles constantes (nº 5 do artigo 7º da LADA).
5. O acesso não depende, quanto aos documentos administrativos, da fundamentação, por parte do requerente, da finalidade do acesso ou do interesse da consulta.
6. O pedido de acesso está sujeito à forma escrita, com identificação essencial da documentação pretendida, bem como o nome, morada e assinatura do

interessado.(artigo 13º da LADA)

Lisboa, 5 de Novembro de 1997.

João Labescat (Relator) - *José Magalhães* - *Silva Marques* - *João Figueiredo* - *Francisco de Brito* – *José Renato Gonçalves* - *Branca do Amaral* - (tem voto de conformidade do Senhor Prof. Doutor Narana Coissoró, que não assina por já não estar presente) - *Castro Martins* (Presidente).