

Parecer n.º 117/2026

Processo n.º 105/2026

Entidade consulente: Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

I - Factos e pedido

1. A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos veio consultar esta Comissão, nos seguintes termos: *«A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), «órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional, tem como atribuições fiscalizar a correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas, no âmbito das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e decidir acerca da regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como aplicar as respetivas coimas, nos termos da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 1º de janeiro, vem expor e requerer o seguinte./Considerando que: / 1. Os partidos políticos estão obrigados a apresentação das suas contas anuais e as candidaturas apresentação das contas das respetivas campanhas eleitorais, nos termos dos artigos 25.º e 35.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, em articulação com os artigos 26.º e 27.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. / 2. No âmbito das contas apresentadas as Candidaturas devem discriminar os donativos recebidos, com identificação dos doadores (nome completo, número de identificação civil ou número de identificação fiscal, conforme constem da documentação contabilística) e o valor doado, e juntar os correspondentes extratos das contas bancárias existentes, os quais contêm igualmente informação identificativa dos doadores. / 3. Os partidos políticos e as candidaturas estão obrigados a comunicar à ECFP as ações de propaganda política e as ações de campanha eleitoral, bem como os meios nelas utilizados, nos termos do artigo 16.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro. / 4. A ECFP tem o dever de publicar as contas dos partidos políticos e das candidaturas, nos termos do artigo 20.º da Lei Orgânica n.º 2/2005. A ECFP, nesse âmbito, publica as demonstrações financeiras, que incluem o valor global dos donativos recebidos, mas não publica a listagem (nominativa) dos doadores com as parcelas dos valores doados, nem os*

extratos bancários juntos. / 5. A ECFP tem igualmente o dever de elaborar uma base de dados na qual constem as ações de propaganda política e de campanha eleitoral, bem como os meios nelas utilizados, nos termos do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, no qual prevê o seu n.º 4 que “quando a constituição da base de dados obrigue ao tratamento de dados nominativos, esta fica sujeita às regras gerais de proteção de dados pessoais”. / 6. A anonimização da lista de doadores com os valores doados apresentadas pelos partidos políticos/candidaturas esvazia de conteúdo útil a informação relativa aos donativos, uma vez que apenas ficará disponível para visualização o valor de cada parcela doada. / 7. A identificação do Partido Político ou Candidatura e a respetiva lista dos doadores, com indicação do nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão e o valor doado, revela, direta ou indiretamente, a orientação ou convicção política dos doadores. / 8. De acordo com o artigo 8.º do Estatuto dos Jornalistas (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro), os jornalistas têm acesso às fontes de informação necessárias ao exercício da sua atividade profissional. No entanto, nos termos do n.º 3 daquele artigo “o direito de acesso às fontes de informação não abrange (...) os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros”. / 9. De acordo com o artigo 6.º, n.º 5, alínea b), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos “se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.” / 10. Os artigos 78.º e 79.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro), consagram o dever de segredo bancário, no qual estão sujeitos ao segredo as contas de depósito e seus movimentos e outras operações bancárias. / No exercício das suas competências, a ECFP analisa e decide sobre as contas apresentadas pelos partidos políticos e pelas candidaturas, as quais incluem informação detalhada sobre receitas, despesas e donativos, envolvendo, necessariamente, o

tratamento de dados pessoais de pessoas singulares, designadamente dados de identificação dos doadores e os montantes por estes concedidos. / A ECFP, perante pedidos de acesso à informação por parte de cidadãos, órgãos de comunicação social, investigadores ou outras entidades, que solicitem a consulta da documentação dos processos de prestação de contas, deverá agir em conformidade com a lei, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos dos titulares dos dados e o cumprimento do direito de acesso à informação. / Esta realidade coloca a ECFP perante uma ponderação jurídica particularmente exigente entre, por um lado, o dever de transparência, de escrutínio público e de prestação de contas na atividade de financiamento político, inerente ao regime constitucional dos partidos políticos e às atribuições desta Entidade, e, por outro lado, o direito de acesso à informação administrativa, salvaguardando o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a reserva da vida privada dos titulares dos dados. / Com efeito, a divulgação de informação nominativa, designadamente relativa a donativos efetuados por pessoas singulares, pode revelar, direta ou indiretamente, a orientação ou participação política dos respetivos titulares, expondo-os, ao passo que a restrição do acesso à informação pode comprometer a transparência do financiamento político e o controlo público sobre a regularidade das contas, ainda que esse escrutínio esteja atribuído a esta Entidade. / A questão central reside, assim, na necessidade de clarificar em que termos estes direitos e interesses podem e devem ser harmonizados quando um cidadão, jornalista ou outra entidade solicita acesso à informação constante das contas apresentadas, sobretudo quando esteja em causa informação cuja divulgação possa colidir com a proteção de direitos fundamentais. / Neste quadro, a ECFP submete à Comissão de Acesso a Documentos Administrativos o presente pedido de parecer, relativamente às questões abaixo identificadas, com o objetivo de assegurar uma atuação juridicamente coesa, segura e uniforme, harmonizando a transparência democrática com a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos titulares dos dados, / designadamente quanto aos limites da divulgação da informação, a eventual exigibilidade de anonimização dos dados, ao impacto que o estatuto do requerente poderá ter no regime de acesso, e aos

fundamentos em que a ECFP poderá basear a recusa de acesso quando estejam em causa dados pessoais sensíveis, sem prejuízo do escrutínio público que lhe cabe assegurar. / Nestes termos, / i. É permitido a acesso, por parte de jornalistas no exercício da sua atividade profissional, aos documentos (não anonimizados) com a identificação dos doadores constantes das contas apresentadas pelos partidos políticos e pelas candidaturas, que inclui o nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão e a valor doado? / ii. É permitido o acesso, por parte de jornalistas, aos extratos bancários (não anonimizados) das contas bancárias dos partidos políticos e das candidaturas que se encontram juntos aos processos de prestação de contas? / iii. É permitido o acesso, por parte de cidadãos que aleguem um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido (designadamente para fins académicos, de investigação ou de escrutínio público), aos documentos (não anonimizados) com a identificação dos doadores constantes das contas apresentadas pelos partidos políticos e pelas candidaturas, que inclui o nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão e o valor doado? / iv. É permitido o acesso, por parte de cidadãos, nas condições referidas no ponto anterior, aos extratos bancários das contas bancárias dos partidos políticos e das candidaturas juntos aos processos de prestação de contas? / Neste enquadramento, vem a ECFP solicitar a emissão de parecer sobre as questões supra identificadas, visando clarificar o regime de acesso à informação administrativa aplicável e assegurar o equilíbrio entre a transparência do financiamento político e a proteção da vida privada e dos dados pessoais dos doadores. /(...).»

II - Apreciação jurídica

1. Começando pela aplicabilidade da LADA à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) ECFP, é de salientar que esta se rege pelo disposto na Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, que define a sua organização e funcionamento, e pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, que regula o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

2. A ECFP é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional (TC), composto por um Presidente e dois vogais, sendo que pelo menos um deles deve ser revisor oficial de contas.
3. O apoio administrativo necessário ao funcionamento da ECFP é prestado pelo TC e os encargos decorrentes do seu funcionamento são suportados pela dotação orçamental atribuída ao TC, sendo as correspondentes despesas imputadas à atividade criada para esta Entidade, nos termos da legislação aplicável.
4. A ECFP tem como atribuição a apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais para Presidente da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.
5. No âmbito das suas atribuições, compete à ECFP instruir processos respeitantes às contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, fiscalizar a correspondência entre os gastos declarados e as despesas realizadas no âmbito das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, realizar inspeções e auditorias de qualquer tipo às referidas contas, decidir acerca da regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como aplicar as respetivas coimas.
6. Também cabe à ECFP a emissão de recomendações genéricas, com carácter objetivo e estritamente vinculadas à lei, dirigidas a uma ou mais entidades cujas contas estejam sujeitas aos seus poderes de controlo e fiscalização.
7. A ECFP pode solicitar a quaisquer entidades públicas ou privadas, as informações e a colaboração necessárias para o exercício das suas funções.
8. Dos atos da ECFP, em especial da aplicação de coimas, cabe recurso para o TC.
9. Por conseguinte, a ECFP encontra-se sujeita à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (LADA) (artigo 4.º, n.º 1, alínea c) da LADA).

10. Feito este enquadramento, importa agora analisar as quatro questões concretas colocada pela entidade consulente: «i. *É permitido a acesso, por parte de jornalistas no exercício da sua atividade profissional, aos documentos (não anonimizados) com a identificação dos doadores constantes das contas apresentadas pelos partidos políticos e pelas candidaturas, que inclui o nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão e a valor doado?* / ii. *É permitido o acesso, por parte de jornalistas, aos extratos bancários (não anonimizados) das contas bancárias dos partidos políticos e das candidaturas que se encontram juntos aos processos de prestação de contas?* / iii. *É permitido o acesso, por parte de cidadãos que aleguem um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido (designadamente para fins académicos, de investigação ou de escrutínio público), aos documentos (não anonimizados) com a identificação dos doadores constantes das contas apresentadas pelos partidos políticos e pelas candidaturas, que inclui o nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão e o valor doado?* / iv. *É permitido o acesso, por parte de cidadãos, nas condições referidas no ponto anterior, aos extratos bancários das contas bancárias dos partidos políticos e das candidaturas juntos aos processos de prestação de contas?»*
11. A resposta a estas quatro questões pressupõe vários esclarecimentos prévios sobre o regime de acesso a documentos nominativos, isto é, documentos administrativos contendo dados pessoais.
12. Em primeiro lugar, a regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da LADA: «*Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*».
13. O regime de acesso inscrito na LADA concretiza o direito fundamental de acesso aos arquivos e registos administrativos, regendo-se pelos princípios aplicáveis à atividade administrativa, designadamente, os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares (cf. artigo 268º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa e artigo 2º, nº 1, da LADA).

14. Todavia, há restrições ao direito de acesso, uma delas decorrente do regime previsto na LADA para o acesso a documentos nominativos.
15. O «*documento nominativo*» é «*documento que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados*» (cf. artigo 3.º, n.º 1, b) da LADA).
16. Assim, é a própria LADA que remete para o “regime jurídico de proteção das pessoas singulares” que se encontra previsto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) [Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados], cuja execução na ordem jurídica nacional se encontra assegurada pela Lei 58/2019, de 8 de agosto.
17. Por «*Dados pessoais*» entende-se «*[a] informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular* (cf. artigo 4.º, n.º 1 RGPD).
18. Por sua vez, o artigo 26.º da Lei 58/2019, de 8 de agosto, prevê que «*O acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais rege-se pelo disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.*»
19. No que respeita ao acesso a documentos nominativos, dispõe o artigo 6.º da LADA:
- «5 - Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos: a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;/ b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação./

[...]/9 - Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos».

20. Por conseguinte, a LADA estatui um regime restritivo de acesso aos documentos nominativos que pressupõe sempre, independentemente do tipo de dados pessoais em causa, uma ponderação casuística face ao que são as exigências da transparência da atuação administrativa (cf. conjugação dos artigos 3.º, n.º 1, b) e 6.º, n.º 5 e n.º 9 [este introduzido pelo artigo 65.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto]).
21. A conclusão anterior não é invalidada pelo n.º 9 do artigo 6.º da LADA que determina que, na falta de outra indicação pelo requerente, o fundamento do acesso é o direito de acesso a documentos administrativos, que tem como pressuposto a transparência da atividade administrativa e a possibilidade de controlo da mesma por todos os cidadãos.
22. O que se pretende salientar é que o direito de acesso a documentos nominativos deve ser sempre ponderado com o direito à proteção dos dados pessoais em causa nesses documentos, devendo, após essa ponderação, o acesso ser facultado apenas com os dados pessoais¹ que sejam estritamente necessários ao conhecimento e controlo da atividade administrativa, procedendo-se ao expurgo dos que se mostrem desnecessários a esse controlo (cf. artigo 6.º, n.º 8, da LADA).
23. Assim, apesar de para os dados pessoais não especificados no artigo 6.º, n.º 9, da LADA, haver menor exigência na ponderação a realizar, tendo em conta os pressupostos do direito de acesso a documentos administrativos e o tipo de dados pessoais em causa (não sensíveis), essa ponderação não é dispensada.

¹ Encontrando-se excluídos da possibilidade de acesso, desde logo, os dados pessoais «*que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa.*»

24. Como refere Sérgio Pratas², a LADA permite o acesso a documentos nominativos por terceiros, por força do n.º 9, do artigo 6.º da LADA: «(...) / b) *No caso de documentos sem dados sensíveis, sempre que, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, se concluir que o princípio da administração aberta deve prevalecer sobre a proteção dos dados pessoais (n.º 9 do artigo 6.º).*».
25. Em segundo lugar, as duas primeiras questões colocadas pela ECFP respeitam ao acesso, por jornalistas: (i) a documentação constante dos processos de prestação de contas que identifica doadores e montantes doados; e (ii) a extratos bancários juntos a esses processos.
26. Os jornalistas gozam do direito de acesso a fontes oficiais de informação necessárias ao exercício da sua atividade profissional (cf. artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, que consagra o Estatuto do Jornalista).
27. Este direito constitui expressão legal do direito fundamental à informação e à liberdade de imprensa previsto na Constituição da República Portuguesa (CRP) (cf. artigo 38.º, n.º 2, alínea b), da CRP).
28. Todavia, a doutrina da CADA tem sido constante no sentido de que a qualidade de jornalista não confere, por si só, título autónomo bastante para aceder a documentos nominativos.
29. Com efeito, dispõe o artigo 8.º, n.º 3, do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro): «*O direito de acesso às fontes de informação não abrange [...], os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica [...]*» (neste sentido, veja-se, entre outros, o Parecer n.º 185/2024, acessível, como todos os pareceres, em www.cada.pt).
30. A documentação que contenha a identificação das pessoas singulares doadoras (o nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão, ou outro elemento que o torne identificável), associada ao donativo efetuado e ao respetivo montante, constitui documento nominativo, por conter dados pessoais (cf. artigo 4.º, n.º 1, do RGPD e artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da LADA).
31. Acresce que a associação de um donativo a determinado partido político ou candidatura é, em regra, suscetível de revelar, direta ou

² Em “O Acesso à Informação Autárquica”, Almedina, 2024, pp. 18-20.

indiretamente, as opiniões ou convicções políticas do doador, integrando uma categoria especial de dados, particularmente sensíveis (cf. artigo 9.º, n.º 1, do RGPD e artigo 6.º, n.º 5 e 9.º da LADA).

32. Nessa medida, não opera a presunção do artigo 6.º, n.º 9, da LADA, que se circunscreve a pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais reveladores, designadamente, de opiniões políticas.
33. Assim, o pedido de acesso a documentação que identifique doadores singulares deve ser apreciado à luz do artigo 6.º, n.º 5, alínea b), da LADA, exigindo ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, entre o interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido do requerente, a proteção dos direitos fundamentais dos doadores, e do princípio da administração aberta.
34. No caso concreto, essa ponderação deve ter em conta, desde logo, (i) a natureza particularmente sensível da informação em causa, e (ii) o facto de a transparência e o controlo do financiamento político serem assegurados, em primeira linha, pela fiscalização atribuída à ECFP e pelos mecanismos de publicitação legalmente previstos.
35. Com efeito, a identificação dos doadores singulares é necessária para a ECFP verificar o cumprimento do “Regime dos donativos singulares” previsto no artigo 7.º, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, mas essa necessidade funcional não implica, por si só, a divulgação a terceiros.
36. Acresce que, quando a base de dados informatizada na qual constam as ações de propaganda política dos partidos e as ações de campanha eleitoral, implica tratamento de dados pessoais, fica sujeita às regras gerais de proteção de dados pessoais, o que reforça a exigência de minimização e de restrição do acesso a documentos nominativos associados (cf. artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro).
37. Por outro lado, a publicitação legalmente imposta, incide sobre informação agregada, designadamente o valor global dos donativos recebidos, e não sobre listagens nominativas de doadores ou extratos bancários (cf. artigos 20.º e 21.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro).

38. Deste modo, o acesso à referida documentação apenas poderá ser facultado mediante o prévio expurgo dos dados pessoais que identifiquem ou tornem identificáveis os doadores dos apoios financeiros, podendo, quando for proporcional e útil, manter-se informação sem identificadores, diretos ou indiretos, como os valores individuais dos donativos sem identificação do respetivo titular.
39. Em terceiro lugar, as duas últimas perguntas dizem respeito ao acesso por parte de cidadãos que aleguem ser titulares de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido.
40. O acesso de terceiros a documentos nominativos depende sempre de apreciação casuística, exigindo que o requerente demonstre fundadamente um interesse suficientemente relevante e que, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, dos direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, se conclua que esse interesse justifica o acesso (cf. artigo 6.º, n.º 5, alínea b), da LADA).
41. Nesse quadro, um interesse para fins de investigação científica pode, consoante os objetivos concretos e a necessidade demonstrada pelo requerente, justificar o acesso a documentos contendo, por exemplo, o valor individual dos donativos sem identificação do doador, região do país/distrito de residência do doador, mas não justifica, em regra, o acesso à identificação dos doadores ou a elementos que os tornem identificáveis, pelos mesmos motivos identificados nos pontos 33 a 37 deste parecer.
42. No que respeita aos extratos bancários juntos aos processos de prestação de contas, são aplicáveis as considerações anteriores quanto aos dados de pessoas singulares doadoras, acrescentando que estes documentos podem conter múltiplos dados pessoais de terceiros como, por exemplo, dados relativos a trabalhadores, prestadores ou beneficiários de pagamentos (número de conta/número de identificação fiscal ou outro dado identificativo).
43. Assim, quando o acesso seja admissível, deverá ser assegurado por comunicação parcial, mediante expurgo de todos os elementos identificadores e de quaisquer dados não necessários ao fim prosseguido (cf. artigo 6.º, n.º 8, da LADA).

III - Conclusão

O acesso deverá ser equacionado no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 25 de março de 2026.

**Graça Canto Moniz (Relatora) - João Filipe Marques - André Zibaia da
Conceição - José Silvano - Francisco Lima - Renato Gonçalves - Paulo
Braga - Maria Cândida Oliveira - Maria do Céu Neves (Presidente)**