



# Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

## I. RELATÓRIO

I.1. Pedro Almeida Vieira, melhor identificado nos autos, veio intentar o presente processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões contra a Entidade Reguladora para a Comunicação Social [ERC], peticionando, a final, o seguinte: «Termos em que deverá ser dado provimento à presente intimação e, em consequência, deverá ser a Entidade Requerida intimada a prestar as informações solicitadas, em prazo não superior a 10 (dez) dias; Verificando-se o incumprimento sem justificação da intimação, deverá o representante da Entidade Reguladora para a Comunicação Social ser condenada ao pagamento de € 92,00 (noventa e dois euros), a título de sanção pecuniária compulsória, por cada dia de atraso em relação ao prazo fixado para o cumprimento da sentença».

Alegou, em síntese, que: [1] no dia 05 de maio de 2026, dirigiu à Entidade Demandada<sup>1</sup> um requerimento no qual pedia acesso aos seguintes documentos, relativos ao período compreendido entre 01 de janeiro de 2024 e 31 de março de 2026: 1. Registos de utilização de viaturas afetas, direta ou indiretamente, aos membros do Conselho Regulador, incluindo, designadamente: registos de quilometragem; identificação dos condutores; datas e horários de utilização; percursos realizados; finalidade das deslocações; 2. Relatórios extraídos do Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado, incluindo: relatórios de frota afetos à ERC; relatórios de quilometragem; registos de consumos e portagens; 3. Documentação interna equivalente, independentemente da sua designação formal: boletins de itinerário; folhas de serviço; mapas de utilização; registos eletrónicos ou «logs de utilização»; [2] fundamentou a sua pretensão no disposto no artigo 5º da Lei nº 26/2016, de 22 de agosto, realçando o facto de a informação solicitada respeitar à utilização de bens públicos, não se tratando de matéria da esfera privada dos titulares; [3] no dia 19 de maio, após rececionar o ofício SAI-ERC/2026/4133 - no qual se informava que a ERC, enquanto entidade administrativa independente, não celebrara nenhum contrato de adesão com a Agência Nacional de Compras Públicas - esclareceu a Entidade Demandada que, independentemente dessa informação, o requerimento

---

<sup>1</sup> Expressão usada pelo legislador - cf., a este propósito, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Cadilha, no «Comentário ao Código de Processo Administrativo», 2021, p. 924.



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

de acesso a documentos administrativos apresentado no dia 05 de maio de 2026, relativo à utilização de viaturas afetas ao Conselho Regulador da ERC, não obtivera resposta cabal quanto ao objeto concreto do pedido formulado; [4] na mesma comunicação, esclareceu que, perante a inexistência de relatórios extraídos do sistema de gestão do parque de viaturas do Estado, pretendia o acesso à documentação interna funcionalmente equivalente, independentemente da sua designação formal, nomeadamente boletins de itinerário, folhas de serviço, mapas de utilização, registos eletrónicos ou «logs de utilização»; [5] referiu, ainda, que, apesar da menção ao regulamento de uso de veículos da ERC, a consulta deste diploma não satisfazia a informação requerida, não se esclarecendo a existência, inexistência ou recusa de acesso aos documentos administrativos efetivamente requeridos; [6] no dia 26 de maio de 2026, a Entidade Demandada enviou-lhe o ofício SAIERC/2026/4230, no qual lhe comunicava que: [i] é dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, nos termos do disposto na Lei nº 53/2005, de 8 de novembro, e nos estatutos anexos à mesma; [ii] os critérios, condições e regras aplicáveis à utilização dos veículos automóveis e motoristas que se encontram ao serviço dos membros do Conselho Regulador, da Direção Executiva e dos serviços da ERC são os previstos no artigo 22º do Regulamento de Uso de Veículos da ERC; [iii] nos termos do disposto no artigo 13º, nº 6, da Lei nº 26/2016, não tinha o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido; [7] nos termos do preceituado no artigo 5º da Lei nº 26/2016, 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; [8] face aos documentos requeridos, não se mostram aplicáveis quaisquer restrições previstas no artigo 6º da Lei nº 26/2016; [9] embora a Entidade Demandada tenha invocado, em sua defesa, o disposto no artigo 13º, nº 6, da Lei nº 26/2016, que «retrata» a inexistência de obrigação de criação de novos documentos, a verdade é que não se extrai do requerimento por si apresentado que com o seu pedido tenha em vista a criação de novos documentos; [10] naturalmente, não se encontra numa posição que lhe permita ter conhecimento da organização interna dos serviços da ERC, dos seus procedimentos administrativos e da designação dos documentos utilizados para registar a utilização dos veículos e motoristas afetos aos membros do Conselho Regulador; [11] não pode o artigo 13º, nº 6, da LADA ser invocado para recusar



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

um pedido que incide sobre registos documentais que, pela própria natureza, têm de existir e ser mantidos para efeitos de gestão patrimonial, contabilística e de controlo interno; [12] reitera que não pediu a inclusão desta informação num só documento, compreendendo que esta informação possa estar dispersa, assim como também não solicitou a elaboração de qualquer relatório, mapa estatístico, tratamento de dados ou documento inexistente; [13] o que foi requerido foi o acesso aos registos documentais existentes relativos à utilização dos veículos e motoristas associados aos membros do Conselho Regulador, independentemente da forma, designação, suporte ou sistema através dos quais essa informação seja registada e conservada; [14] a Entidade Demandada não só se fez valer, erradamente, da invocação do referido preceito, como não identificou as tipologias documentais que eventualmente detém, não esclareceu se existem ou não registos de utilização de viaturas, nem, em caso de alegada inexistência, descreveu as diligências efetuadas para localizar esses documentos, os serviços intervenientes ou os sistemas consultados; [15] tal atuação viola não só o dever de colaboração e assistência ao cidadão no exercício do direito de acesso à informação administrativa, expressamente consagrado no artigo 12º, nºs 5 e 6, da Lei nº 26/2016, como o princípio da administração aberta e o direito constitucional de acesso aos arquivos e registos administrativos, previsto no artigo 268º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa; [16] de todo o modo, não vislumbra que a informação solicitada inexista, uma vez que está em causa a gestão de veículos oficiais, que envolve nomeadamente a consciencialização sobre as despesas de combustível, deslocações ou serviços de motorista, que naturalmente requer um controlo, não podendo ignorar-se que a Entidade Demandada é uma entidade que assenta em receitas públicas, logo o acesso a esta informação é do interesse público; a inexistência de qualquer registo suscitaria, inevitavelmente, a dúvida sobre a forma como a ERC assegura a gestão patrimonial, o controlo financeiro, a rastreabilidade da despesa e a fiscalização interna dos meios materiais e humanos colocados à disposição dos seus dirigentes; [17] mesmo que a ERC sustente que inexistem quaisquer documentos, deverá, ainda assim, certificar expressamente essa inexistência, identificando as diligências efetuadas para localizar os documentos, os serviços consultados, os sistemas pesquisados e os fundamentos concretos que justificam a inexistência de qualquer registo administrativo associado à utilização daqueles recursos públicos; [18] a circunstância de a ERC dispor de um regulamento próprio



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

de utilização de viaturas não afasta a aplicação da Lei nº 26/2016, nem elimina a natureza administrativa dos documentos produzidos no âmbito da gestão desses recursos públicos, não podendo a Entidade Demandada bastar-se com a menção da existência deste diploma, uma vez que tal não afasta a legitimidade da sua pretensão.

I.2. Regularmente citada, a Entidade Demandada apresentou resposta na qual pugnou pela sua absolvição da instância ou, assim no caso de assim não se entender, pela sua absolvição do pedido.

Alegou, tendo em vista sustentar a primeira [absolvição da instância], que a presente ação se mostra intempestiva, e tendo em vista sustentar a segunda [absolvição do pedido], em suma, que: [1] o direito de acesso à informação administrativa, embora constitucionalmente consagrado, não reveste natureza absoluta, encontrando-se sujeito aos limites e condições estabelecidos pelo próprio legislador, designadamente quanto ao respetivo objeto e modo de exercício; [2] a Lei nº 26/2016 não impõe às entidades administrativas a obrigação de criar informação nova, proceder ao tratamento de dados, elaborar documentos inexistentes ou adaptar documentos existentes com vista à satisfação de pedidos formulados pelos particulares; [3] é precisamente neste contexto que o legislador estabelece, no nº 6 do artigo 13º da Lei nº 26/2016, que inexistente obrigação de criar ou adaptar documentos para satisfazer pedidos de acesso à informação; [4] a razão de ser desta solução legal é evidente: o direito de acesso à informação administrativa visa assegurar o conhecimento da atividade administrativa através da documentação existente, não podendo ser convertido num mecanismo destinado a impor à Administração a elaboração de novos conteúdos informativos ou a compilação de informação que não se encontre organizada nos termos pretendidos pelo requerente; [5] conforme resulta do ofício remetido em 26 de maio de 2026, esclareceu o Requerente que, nos termos do disposto no nº 6 do artigo 13º da Lei nº 26/2016, inexistente obrigação legal de criar ou adaptar documentos para satisfazer pedidos de acesso à informação administrativa; [6] tal entendimento não constitui uma interpretação arbitrária ou restritiva, antes correspondendo à solução expressamente consagrada pelo legislador no regime jurídico do acesso aos documentos administrativos; [7] com efeito, dispõe o nº 6 do artigo 13º da Lei nº



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

26/2016 que a «entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos», estabelecendo, assim, limites expressos ao dever de satisfação dos pedidos de acesso aos documentos administrativos, mesmo quando estes assumam a forma de prestação de informação; [8] resulta da própria letra da lei que o legislador distinguiu claramente entre o dever de facultar o acesso aos documentos administrativos existentes e a inexistência de qualquer obrigação de criar, adaptar ou reorganizar documentalmente a informação, bem como de proceder à elaboração de extratos quando tal implique um esforço desproporcionado; [9] a referida disposição legal visa assegurar o equilíbrio entre o princípio da administração aberta e a normal prossecução da atividade administrativa, impedindo que o exercício daquele direito se traduza numa obrigação de elaboração de novos documentos, de compilação de informação dispersa, de agregação de elementos constantes de diversos suportes documentais ou de tratamento específico da informação em função da concreta pretensão formulada pelo requerente; [10] a própria circunstância de o legislador ter excluído o dever de elaboração de extratos quando tal envolva um esforço desproporcionado demonstra que a Lei nº 26/2016 não pretende transformar o direito de acesso aos documentos administrativos num dever geral de tratamento, organização e sistematização da informação por parte da Administração; [11] se o legislador entendeu afastar a obrigação de elaborar simples extratos documentais quando tal envolva um esforço desproporcionado, por maioria de razão não poderá interpretar-se a Lei nº 26/2016 no sentido de impor à Administração a identificação, compilação, seleção e organização de documentos ou informação em termos tão amplos como os pretendidos pelo Requerente; [12] o Requerente não identificou, de forma suficientemente determinada, os concretos documentos administrativos cujo acesso pretendia obter; [13] pelo contrário, formulou um pedido de natureza ampla e genérica, solicitando o acesso a registos de quilometragem, identificação dos condutores, datas e horários de utilização, percursos realizados e finalidade das deslocações e, caso tais elementos não constassem de determinados suportes documentais, requereu ainda o acesso a «documentação interna funcionalmente equivalente», independentemente da respetiva designação formal, indicando, a título meramente exemplificativo, boletins de itinerário, folhas de serviço, mapas de utilização, registos eletrónicos ou «logs de utilização»; [14] a própria formulação alternativa



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

do requerimento evidencia que o Requerente desconhece quais os concretos documentos administrativos eventualmente existentes, pretendendo que seja a própria Demandada a proceder à respetiva identificação, qualificação e seleção, por forma a determinar quais poderão conter a informação pretendida; [15] é sobre o Requerente que impende o ónus de identificar os concretos documentos administrativos a cujo acesso pretende aceder, não podendo esse ónus ser transferido para a Administração; [16] a alegação do Requerente segundo a qual a informação solicitada «tem obrigação legal de existir em suporte físico ou digital» constitui uma mera conclusão jurídica desacompanhada da indicação de qualquer disposição legal que imponha à ERC a criação, manutenção ou conservação dos concretos documentos cuja existência pressupõe; [17] de igual modo, a circunstância de o Requerente entender que determinada informação deveria encontrar-se organizada em determinados suportes documentais não permite concluir pela existência de um correspondente dever legal de produção, manutenção ou adaptação desses mesmos documentos; [18] a interpretação propugnada pelo Requerente conduziria a um resultado manifestamente incompatível com o regime instituído pela Lei nº 26/2016, convertendo um direito de acesso a documentos administrativos num verdadeiro direito de exigir à Administração a pesquisa, seleção, organização, tratamento e sistematização da informação de acordo com as concretas necessidades do Requerente, solução expressamente afastada pelo legislador e pela jurisprudência administrativa; [19] não pode a presente intimação ser utilizada como meio processual destinado a compeli-la a identificar os documentos eventualmente existentes, a esclarecer quais os suportes documentais de que dispõe ou a produzir informação organizada segundo os critérios definidos pelo Requerente, porquanto tal excede manifestamente o âmbito objetivo do direito de acesso consagrado na Lei nº 26/2016; [20] foi, pois, neste contexto que invocou o disposto no nº 6 do artigo 13º da Lei nº 26/2016, limitando-se a aplicar ao caso concreto o regime jurídico expressamente previsto pelo legislador; [21] não existiu, por conseguinte, qualquer recusa ilegal de acesso a documentos administrativos, nem qualquer violação dos deveres que impendem sobre si ao abrigo da Lei nº 26/2016; [22] acresce que, ainda que se entendesse assistir ao Requerente o direito de aceder a documentos administrativos relacionados com a matéria objeto do seu requerimento, tal direito nunca poderia ser exercido de forma absoluta ou irrestrita, encontrando-se sujeito aos limites



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

expressamente previstos na Lei nº 26/2016; [23] com efeito, o direito de acesso aos documentos administrativos deve ser harmonizado com os demais direitos e interesses legalmente protegidos, conforme resulta do regime consagrado na própria Lei nº 26/2016, a qual estabelece restrições e limites ao respetivo exercício sempre que estejam em causa documentos nominativos ou outra informação legalmente protegida; [24] nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 26/2016, conjugada com o artigo 4º, nº 1, do Regulamento UE 2016/679, de 27 de abril, constituem dados pessoais quaisquer informações relativas a uma pessoa singular identificada ou identificável, sendo que o simples nome de uma pessoa, bem como quaisquer outros elementos que permitam a sua identificação, integram já esse conceito; [25] consequentemente, sempre que um documento administrativo contenha dados pessoais, assume, nessa parte, a natureza de documento nominativo, encontrando-se o respetivo acesso sujeito ao regime previsto no artigo 6º da Lei nº 26/2016; [26] com efeito, resulta do disposto no artigo 6º da Lei nº 26/2016 que o acesso a documentos nominativos depende da verificação dos respetivos pressupostos legais e da necessária ponderação entre o direito de acesso aos documentos administrativos e os demais direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente o direito fundamental à proteção dos dados pessoais; [27] o direito à informação, quer procedimental quer não procedimental, não é um direito absoluto, encontrando-se sujeito às restrições e limitações previstas no artigo 6º da Lei nº 26/2016 relativamente aos documentos nominativos; [28] da conjugação da alínea b) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 26/2016 com o artigo 4º, nº 1, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados resulta que o simples nome de uma pessoa constitui um dado pessoal e que, sempre que os documentos contenham dados pessoais, o respetivo direito de acesso deve ser objeto da ponderação imposta pelo artigo 6º da LADA; [29] acresce que a mera circunstância de o Requerente da informação ser jornalista e alegar a necessidade da informação para o exercício da profissão é insuficiente para se considerar a relevância no acesso a dados pessoais contidos nos documentos abrangidos pelo pedido, impondo-se, sendo caso disso, o respetivo expurgo, nos termos do disposto no artigo 6º, nº 8, da Lei nº 26/2016; [30] ora, no caso dos autos, o Requerente sustenta essencialmente a sua pretensão na circunstância de exercer a profissão de jornalista e no alegado direito de acesso à informação relativa à utilização de bens públicos, entendendo que tais circunstâncias lhe conferem, por si só, o direito de aceder à informação



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

solicitada; [31] todavia, a mera qualidade de jornalista e a invocação genérica do interesse em fiscalizar a utilização de bens públicos não são, só por si, suficientes para afastar o regime de proteção dos documentos nominativos previsto na Lei nº 26/2016, nem dispensam a realização da ponderação legalmente imposta entre o direito de acesso e os demais direitos e interesses legalmente protegidos; [32] acresce que o pedido formulado pelo Requerente abrange, entre outros elementos, a identificação dos condutores, as datas, os horários, os percursos realizados e a finalidade das deslocações efetuadas em viaturas afetas ao Conselho Regulador da ERC; [33] a eventual existência de documentos contendo tais elementos sempre importaria à Requerida a prévia apreciação da respetiva comunicabilidade, designadamente quanto à eventual presença de dados pessoais ou de outra informação legalmente protegida, bem como, sendo caso disso, ao expurgo ou anonimização dos elementos cuja divulgação se mostrasse legalmente inadmissível, nos termos do artigo 6º da Lei nº 26/2016; [34] com efeito, a identificação dos condutores, quando conjugada com a indicação das datas, horários, percursos e finalidade das deslocações, constitui informação suscetível de permitir a individualização da atividade desenvolvida por pessoas singulares no exercício das respetivas funções, possibilitando inclusivamente reconstituir padrões de deslocação, horários de serviço, contactos institucionais e demais elementos respeitantes à respetiva atividade funcional; [35] não poderia, por isso, a Requerida disponibilizar automaticamente tal informação sem previamente proceder à ponderação legalmente imposta entre o princípio da administração aberta e os direitos fundamentais dos titulares dos dados pessoais eventualmente constantes dos documentos administrativos, conforme resulta do artigo 6º da Lei nº 26/2016, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e da jurisprudência anteriormente citada; [36] não pode, por conseguinte, afirmar-se, como faz o Requerente, que toda e qualquer informação por si solicitada seria necessariamente livremente acessível, independentemente da respetiva natureza, conteúdo ou dos interesses jurídicos que sobre a mesma possam incidir; [37] assim, ainda que, por mera hipótese académica e sem conceder, viesse a entender-se assistir ao Requerente o direito de aceder a documentos administrativos relacionados com a matéria objeto do seu requerimento, nunca poderia esse acesso ser determinado nos exatos termos peticionados, porquanto a respetiva comunicabilidade dependeria sempre da prévia apreciação do respetivo conteúdo, da eventual existência de





## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

dados pessoais ou de outra informação legalmente protegida e da realização da ponderação imposta pelo artigo 6º da Lei nº 26/2016; [38] na verdade, o Requerente também não demonstra, nem fundamenta, de forma concreta, qualquer interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido que justifique o acesso, nos exatos termos peticionados, aos elementos identificativos e demais informação eventualmente constante dos documentos administrativos em causa, limitando-se a invocar, de forma genérica, a sua qualidade de jornalista e o interesse no escrutínio da utilização de bens públicos, fundamentos que não são, só por si, suficientes para afastar os limites ao direito de acesso previstos no artigo 6º da Lei nº 26/2016 nem para dispensar a ponderação legalmente exigida entre os direitos e interesses em presença.

I.3. Notificado da referida resposta, o Requerente, no exercício do direito ao contraditório, pugnou pela improcedência da invocada exceção de intempestividade da presente ação.

### **II. SANEAMENTO**

II.1. O Tribunal é competente.

II.2. O processo não enferma de qualquer nulidade que o invalide totalmente.

II.3. As partes têm personalidade e capacidade judiciária.

II.4. As partes mostram-se legítimas.

II.5. As partes encontram-se devidamente representadas.

#### **❖ Da intempestividade da presente ação**

1. Na sua resposta, a Entidade Demandada pugnou pela sua absolvição da instância, por considerar verificada - no caso - a exceção dilatória de intempestividade da prática do ato processual [intempestividade da propositura da presente ação].



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

2. Alegou, em síntese, que: [1] a intimação deve ser requerida no prazo de 20 dias, contado desde a verificação de um dos seguintes factos: a. decurso do prazo legalmente estabelecido sem que a entidade requerida satisfaça o pedido que lhe foi dirigido; b. indeferimento do pedido; c. satisfação parcial do pedido; [2] no caso dos autos, o Requerente apresentou, em 5 de maio de 2026, um pedido de acesso a documentos administrativos, ao qual respondeu expressamente através de ofício datado de 19 de maio de 2026, pronunciando-se sobre a pretensão formulada; [3] na sequência da receção dessa resposta, o Requerente remeteu-lhe, na mesma data, nova comunicação, sustentando que a resposta prestada não esclarecia determinados aspetos e solicitando que lhe fosse esclarecido se a comunicação remetida deveria ser entendida como uma decisão formal de recusa de acesso aos documentos requeridos; [4] na sequência dessa comunicação, prestou os esclarecimentos que entendeu adequados, através de resposta datada de 26 de maio de 2026; [5] sucede, porém, que a comunicação remetida pelo Requerente em 19 de maio de 2026 não configura um novo requerimento de acesso a documentos administrativos; [6] com efeito, nessa comunicação o Requerente não solicitou o acesso a quaisquer novos documentos, não ampliou o objeto do pedido inicialmente formulado, nem sequer reiterou o pedido de acesso anteriormente apresentado, limitando-se, tão-só, a solicitar um esclarecimento quanto ao sentido e alcance da resposta que lhe havia sido dirigida por si, designadamente quanto à circunstância de a mesma dever, ou não, ser entendida como uma decisão formal de recusa de acesso aos documentos requeridos; [7] o objeto da pretensão permaneceu, por isso, integralmente inalterado, inexistindo qualquer novo pedido de acesso suscetível de determinar a abertura de um novo procedimento administrativo ou o reinício do prazo previsto no nº 2 do artigo 105º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; [8] é certo que a jurisprudência administrativa tem admitido que a apresentação de um novo requerimento de acesso a documentos administrativos possa determinar o início de um novo prazo para a propositura da presente intimação; [9] todavia, tal entendimento pressupõe a formulação de um novo pedido, materialmente autónomo relativamente ao anteriormente apresentado, ou, pelo menos, a renovação ou reiteração da pretensão de acesso anteriormente formulada, circunstâncias que manifestamente não se verificam no caso dos autos; [10] a circunstância de ter respondido ao pedido de esclarecimento formulado pelo Requerente não tem, por si só,



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

a virtualidade de converter essa comunicação num novo requerimento de acesso a documentos administrativos, nem de determinar a abertura de um novo prazo de reação contenciosa, porquanto o objeto da pretensão permaneceu integralmente inalterado; [11] consequentemente, foi com a notificação da resposta datada de 19 de maio de 2026 que o Requerente tomou conhecimento da posição assumida pela Requerida relativamente ao pedido por si formulado, iniciando-se, nesse momento, a contagem do prazo de 20 dias previsto no nº 2 do artigo 105º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; [12] entendimento diverso permitiria que, através da apresentação de sucessivos pedidos de esclarecimento relativos à mesma decisão administrativa, qualquer interessado pudesse reabrir ou renovar indefinidamente o prazo legal para a propositura da presente intimação, solução manifestamente incompatível com a natureza urgente deste meio processual e com a finalidade subjacente ao regime consagrado no artigo 105º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; [13] tendo a presente ação sido instaurada apenas em 15 de junho de 2026, mostra-se ultrapassado o prazo legal de 20 dias previsto no nº 2 do artigo 105º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

3. Notificado da resposta apresentada pela Entidade Demandada, o Requerente, no exercício do direito ao contraditório, pugnou pela improcedência da invocada exceção.

4. Alegou, em suma, que: [1] em 19 de maio de 2026, a ERC respondeu através de ofício em que descreve genericamente a sua natureza e autonomia, refere a existência de viaturas e de um regulamento interno de utilização, e, por fim, afirma que não se encontra abrangida pelo Decreto-Lei nº 170/2008 e, portanto, pelo Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado; [2] não resulta, porém, desse ofício que a ERC admita ou negue claramente a existência de cada um dos documentos concretamente identificados ou declare estar a deferir, indeferir ou apenas satisfazer parcialmente o pedido de acesso; [3] na mesma data, 19 de maio de 2026, face a essa resposta, endereçou nova comunicação à ERC, na qual: reitera o pedido de acesso aos documentos inicialmente identificados; renova a identificação dos documentos pretendidos; afirma expressamente que a resposta recebida não satisfaz o pedido, por não esclarecer se os documentos existem, nem se o seu acesso é recusado; solicita que a ERC esclareça se a comunicação de 19 de maio deve ser entendida como decisão formal de recusa [total ou parcial] de acesso; [4] em 26 de maio de 2026, a ERC emite novo ofício, onde volta



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

a pronunciar-se quanto ao pedido, acrescentando agora, de forma expressa, que, nos termos do disposto no artigo 13º, nº 6, da Lei nº 26/2016, inexistente «dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer pedidos de acesso à informação administrativa» e explicita, assim, o enquadramento jurídico em que recusa satisfazer o pedido nos termos concretos formulados; [5] o prazo de 20 dias previsto no artigo 105º, nº 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos só pode começar a contar quando o interessado disponha de uma base objetiva para saber que o seu pedido não foi integralmente satisfeito - seja por omissão, indeferimento expresso ou satisfação parcial; [6] a jurisprudência tem reiteradamente afirmado que o prazo se conta: «a partir da notificação, ao requerente, do indeferimento do seu requerimento de passagem de certidão», mesmo quando esse requerimento seja renovação de pedidos anteriores; logo que o requerente seja «notificado do indeferimento do seu pedido», tratando-se de prazo imperativo de 20 dias; [7] o Supremo Tribunal Administrativo tem entendido que a tempestividade da intimação deve ser aferida relativamente ao requerimento ou situação concreta que não foi satisfeita, e não em função de pedidos anteriores já respondidos, rejeitando interpretações que esvaziem, na prática, o acesso ao meio contencioso; [8] ora, no caso em apreço, o ofício de 19 de maio de 2026 não indica se os concretos documentos pedidos existem, não afirma se o acesso a tais documentos é concedido, recusado ou apenas parcialmente satisfeito, limitando-se, portanto, a prestar informações gerais [natureza da ERC, existência de viaturas, regulamento interno e não sujeição ao Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado]; [9] esta resposta é objetivamente ambígua quanto ao elemento central do pedido: a existência ou inexistência dos documentos requeridos e a decisão quanto ao seu acesso; tal ambiguidade é expressamente assinalada por si na comunicação subsequente, onde sublinha que a ERC «não esclarece a questão essencial: a existência, inexistência ou recusa de acesso aos documentos administrativos efetivamente requeridos»; [10] nestas circunstâncias, não é juridicamente sustentável considerar que, com a mera receção do ofício de 19 de maio, o Requerente passou a ter conhecimento claro e inequívoco de um indeferimento [expresso ou parcial] do seu pedido, apto a fazer correr um prazo de caducidade de apenas 20 dias; [11] apenas com o ofício de 26 de maio de 2026 a posição da ERC se tornou definitivamente clara e objetivamente cognoscível, na medida em que aí a mesma: assume, pela primeira vez, a aplicação do artigo 13º, nº 6, da Lei nº 26/2016 como fundamento para não satisfazer o pedido, explicitando o entendimento de que não está obrigada a criar ou



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

adaptar documentos para dar cumprimento ao pedido formulado; torna patente que não disponibilizará ao Requerente os documentos nos moldes concretamente requeridos; [12] não afirma, assim, que o indeferimento só ocorreu em 26 de maio, mas antes que foi apenas com o ofício de 26 de maio que a posição definitiva da Administração se tornou clara e objetivamente cognoscível para si, permitindo-lhe compreender que o acesso aos documentos pretendidos não seria concedido; [13] a ERC pretende que o prazo se conte desde 19 de maio, sustentando que esse ofício já consubstanciaria a decisão administrativa, todavia, poucos dias depois, a própria ERC entendeu necessário emitir um segundo ofício, em 26 de maio, onde acrescenta novos fundamentos jurídicos e densifica o enquadramento legal da sua recusa em satisfazer o pedido; se a decisão estivesse, desde logo, clara e plenamente fundamentada em 19 de maio, então por que razão foi necessário emitir um segundo ofício com fundamentação adicional? Não revela isso, pelo menos, que o primeiro ofício era insuficiente para expressar, de forma clara e cognoscível, a posição administrativa quanto ao pedido? Esta atuação sucessiva da ERC é, em si mesma, um forte indício de que o ato de 19 de maio não bastava para traduzir a posição definitiva e fundamentada da Administração; [14] logo, só pôde compreender, com segurança, o alcance da recusa após receber o ofício de 26 de maio; [15] nestas condições, interpretar o artigo 105º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos como se o prazo de 20 dias tivesse começado a correr logo em 19 de maio, ignorando o ulterior e mais completo ofício de 26 de maio, seria uma leitura excessivamente formalista e desproporcionada, em desconformidade com o artigo 20º da Constituição da República Portuguesa e com o princípio da tutela jurisdicional efetiva; [16] quando exista dúvida objetiva sobre o momento em que ocorre o indeferimento relevante para o início do prazo de caducidade - designadamente porque a Administração envia sucessivos ofícios, acrescentando fundamentos e esclarecimentos - essa dúvida não pode ser resolvida em prejuízo do administrado; [17] a sua efetiva tutela jurisdicional seria gravemente afetada se se admitisse que uma resposta administrativa ambígua, incompleta ou insuficientemente fundamentada, seguida de um ofício posterior que densifica a fundamentação e a posição da Administração, pudesse, ainda assim, fazer correr o prazo de caducidade a partir da primeira; [18] a ERC procura qualificar a comunicação de 19 de maio como um simples pedido de esclarecimento, sem relevo para o prazo; essa qualificação não resiste, porém, à leitura do



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

próprio documento, do qual resulta que o Requerente: reitera expressamente o pedido de acesso aos documentos administrativos identificados no requerimento de 5 de maio; volta a identificar de forma clara os documentos pretendidos; afirma que a resposta da ERC não satisfaz o pedido, por não esclarecer a existência ou inexistência dos documentos nem eventuais fundamentos de recusa; solicita, sim, esclarecimento sobre se a comunicação de 19 de maio constitui decisão formal de recusa, mas fá-lo ao mesmo tempo que mantém e renova a pretensão de acesso; [19] não se trata, portanto, de um expediente dilatório ou de uma mera dúvida interpretativa sobre um ato claro; trata-se de uma verdadeira reiteração da pretensão de acesso, perante uma resposta objetivamente ambígua e insuficiente; [20] a jurisprudência tem admitido que nova formulação ou renovação da pretensão de acesso pode desencadear novo prazo para a propositura da intimação, mesmo quando haja contactos anteriores entre interessado e Administração, desde que o novo ato [ou omissão] seja o que, em concreto, não satisfaz o pedido; [21] assim, ainda que se entendesse que a sua comunicação de 19 de maio desencadeou um novo momento de decisão por parte da ERC, seria a resposta de 26 de maio - emitida na sequência dessa reiteração - que determinaria o início do prazo de 20 dias, o qual foi escrupulosamente observado.

5. Por se mostrar relevante para o conhecimento da exceção suscitada pela Entidade Demandada, dá-se como assente a seguinte factualidade:

5.1. Em 05-05-2026, o Requerente remeteu, por correio eletrónico, à Entidade Demandada, um requerimento com o seguinte teor:

«Pedro Almeida Vieira, jornalista, titular da carteira profissional n.º 1786, vem, por este meio, e nos termos e para os efeitos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos, e considerando a relevância da função do jornalista consagrada constitucionalmente, bem como o âmbito dos direitos de acesso à informação indispensável à elaboração de notícias de interesse público, vem requerer o seguinte:

I - Objeto do pedido

Requer-se o acesso aos seguintes documentos administrativos, relativos ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2024 e 31 de março de 2026:

1. Registos de utilização de viaturas afetas, direta ou indiretamente, aos membros do Conselho Regulador:



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

o Maria Helena Costa de Carvalho e Sousa

o Pedro Correia Gonçalves

o Telmo António Freire Gonçalves da Silva

o Carla Isabel Agostinho Martins

o Rita Figueiredo Reis Rola

2. Incluindo, designadamente:

o registos de quilometragem (comunicações de KM)

o identificação dos condutores

o datas e horários de utilização

o percursos realizados

o finalidade das deslocações

3. Relatórios extraídos do Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado (SGPVE), incluindo:

o relatórios de frota afetos à ERC

o relatórios de quilometragem

o registos de consumos e portagens

4. Documentação interna equivalente, independentemente da sua designação formal:

o boletins de itinerário

o folhas de serviço

o mapas de utilização

o registos eletrónicos ou logs de utilização

II - Fundamentação jurídica

Nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 26/2016, todos têm direito de acesso aos documentos administrativos, não podendo tal direito ser restringido por via de expedientes formais ou qualificações arbitrárias da informação.

A informação solicitada respeita à utilização de bens públicos, não se tratando de matéria da esfera privada dos titulares. A eventual existência de dados pessoais não impede o acesso, devendo, se necessário, ser assegurada a



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

sua anonimização parcial, nos termos legais, designadamente atribuindo, se necessário, embora se esteja perante funcionários públicos em exercício de funções, letras específicas aos nomes dos motoristas.

A informação solicitada tem a obrigação legal de existir em suporte físico ou digital, designadamente no âmbito do sistema SGPVE, sendo, por isso, objetivamente acessível e extraível.

Por isso, qualquer alegação de inexistência de documentos deverá ser expressamente fundamentada, nos termos do artigo 17.º da referida lei, indicando-se, com precisão, as razões pelas quais tais registos não foram produzidos, mantidos ou conservados.

#### III - Forma de disponibilização

Requer-se que a informação seja disponibilizada em formato digital, preferencialmente através de ficheiros exportáveis, incluindo formatos estruturados quando disponíveis» - cf. processo administrativo.

5.2. Em 19-05-2026, a ERC remeteu, por correio eletrónico, ao Requerente, em resposta ao requerimento aludido no ponto anterior, um ofício com o seguinte teor:

«Exmo. Senhor,

Em resposta ao V. pedido em assunto, encarrega-me o Conselho Regulador de informar o seguinte:

1 - Nos termos do disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro (artigo 1.º, n.º 2), e nos Estatutos anexos, (artigo 1.º, 1) a ERC é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio;

2 - Nesta conformidade, a ERC dispõe de veículos automóveis e de motoristas, os quais se encontram, desde a sua criação, ao serviço dos membros do Conselho Regulador, da Direção Executiva e dos diversos serviços que compõe a entidade;

3 - A utilização de viaturas afetas, direta ou indiretamente, aos membros do Conselho Regulador, rege-se pelo Regulamento de Uso de Veículos da ERC- Entidade Reguladora para a Comunicação Social, aprovado em reunião do Conselho Regulador da ERC, em 5 de setembro de 2018, que vos foi oportunamente enviado;

4 - O mencionado Regulamento de Uso de Veículos estabelece os critérios, condições e regras aplicáveis à sua utilização.

5 - Por outro lado, sendo a ERC uma entidade administrativa independente, e não tendo celebrado contrato de adesão com a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), a propósito do regime jurídico do parque de veículos do Estado, não se encontra sujeita ao disposto no decreto-lei n.º 170/2008, de 26 de agosto» - cf. processo administrativo.





## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

5.3. Na mesma data, o Requerente, na sequência do referido ofício, remeteu, por correio eletrónico, novo requerimento à Entidade Demandada, com o seguinte teor:

«Ex.ma Senhora Presidente do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Dra. Helena Sousa

Acusa-se a receção do ofício SAI-ERC/2026/4133, assinado pela Dra. Ângela Cruz, assessora do Conselho Regulador, no qual se informa que a ERC, enquanto entidade administrativa independente, não celebrou contrato de adesão com a Agência Nacional de Compras Públicas.

Independentemente dessa informação, cumpre reiterar que o requerimento de acesso a documentos administrativos apresentado no passado dia 5 de maio de 2026, relativo à utilização de viaturas afetas ao Conselho Regulador da ERC, não obteve resposta cabal quanto ao objeto concreto do pedido formulado.

Com efeito, foi expressamente solicitado o acesso aos registos de utilização das viaturas afetas, direta ou indiretamente, aos membros do Conselho Regulador, incluindo, designadamente:

- registos de quilometragem;
- identificação dos condutores;
- datas e horários de utilização;
- percursos realizados;
- finalidades das deslocações.

Mais se esclareceu, de forma expressa, que, caso não existam relatórios extraídos do sistema de gestão do parque de viaturas do Estado, se pretendia o acesso à documentação interna funcionalmente equivalente, independentemente da sua designação formal, nomeadamente boletins de itinerário, folhas de serviço, mapas de utilização, registos eletrónicos ou logs de utilização.

Acresce que, na resposta remetida, é feita referência ao regulamento de uso de veículos da ERC, menção cuja pertinência não se alcança, uma vez que esse documento não integra a listagem da documentação solicitada, nem o requerimento incidia sobre normas internas regulatórias, mas sim sobre documentação administrativa concreta de utilização efetiva de viaturas. Por essa razão, a invocação desse regulamento surge como lateral ao objeto do pedido e não esclarece a questão essencial: a existência, inexistência ou recusa de acesso aos documentos administrativos efetivamente requeridos.

Sucede, assim, que a resposta remetida limita-se a prestar informações acessórias e laterais ao pedido formulado, sem esclarecer de forma inequívoca se a ERC dispõe - ou não - da documentação solicitada, nem se existe fundamento legal para eventual recusa de acesso.



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

Nestes termos, solicita-se que seja esclarecido, com carácter de urgência, se a comunicação remetida deve ser entendida como decisão formal de recusa de acesso aos documentos requeridos, total ou parcial, uma vez que se encontra em curso a contagem dos prazos legalmente aplicáveis para eventual recurso aos meios contenciosos adequados, designadamente intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa» - cf. processo administrativo.

5.4. Em 26-05-2026, a ERC remeteu, por correio eletrónico, ao Requerente, em resposta ao requerimento aludido no ponto anterior, ofício com o seguinte teor:

«Exmo. Senhor,

Em resposta ao V. pedido em assunto, encarrega-me o Conselho Regulador de reiterar que a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social é dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, nos termos do disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro (artigo 1.º, n.º 2), e nos Estatutos anexos à mesma (artigo 1.º, n.º 1).

Conforme anteriormente referido, os critérios, condições e regras aplicáveis à utilização dos veículos automóveis e motoristas que se encontram ao serviço dos membros do Conselho Regulador, da Direção Executiva e dos serviços da ERC são os previstos no artigo 22.º do Regulamento de Uso de Veículos da ERC, aprovado em reunião do Conselho Regulador da ERC de 5 de setembro de 2018.

Relativamente à documentação solicitada, temos a esclarecer que, nos termos do disposto no n.º 6, do artigo 13.º, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), esta entidade «não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido» - cf. processo administrativo.

5.5. Em 15-06-2026, o Requerente propôs a presente ação - cf. formulário de entrega da petição de intimação.

6. Vejamos, então.

7. Dispõe o artigo 105º, nº 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos que: «[q]uando o interessado faça valer o direito à informação procedimental ou o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, a intimação deve ser requerida no prazo de 20 dias, a contar da verificação de qualquer dos seguintes factos: a) Decurso do prazo legalmente estabelecido, sem que a entidade requerida satisfaça o pedido que lhe foi dirigido; b) Indeferimento do pedido; c) Satisfação parcial do pedido».

8. Conforme sublinham Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Cadilha no Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Cadilha, no «Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos», 2021, pp. 920 e 921: «[o] uso da intimação depende da prévia apresentação de



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

requerimento perante a entidade administrativa competente para prestar a informação, permitir a consulta dos documentos ou emitir a certidão, no sentido de ser permitida a consulta de um processo, a obtenção de passagem de certidão ou a prestação de informações, pelo que a utilização deste meio processual apenas pode ter lugar quando se verifique alguma das situações desfavoráveis aos interesses do peticionante enunciadas nas três alíneas do n.º 2: (a) decurso do prazo legalmente estabelecido, sem que a entidade requerida satisfaça a pretensão; (b) indeferimento do pedido; (c) satisfação parcial do pedido. O termo a quo para o interessado deduzir o pedido de intimação coincide, assim, consoante os casos, com o termo do prazo de que a Administração dispunha para satisfazer o pedido, ou com a data da notificação do ato de indeferimento expresso ou de deferimento parcial, que poderá ser anterior ou posterior àquele prazo de dez dias [sublinhados nossos].

9. No caso, conforme resulta da factualidade dada como assente, esse ato de indeferimento expresso apenas foi [praticado e] notificado ao Requerente em 26-05-2026 - o simples envio de um ofício em que a Entidade Demandada afirma que: «é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio»; «dispõe de veículos automóveis e de motoristas, os quais se encontram, desde a sua criação, ao serviço dos membros do Conselho Regulador, da Direção Executiva e dos diversos serviços que compõe a entidade»; a «utilização de viaturas afetas, direta ou indiretamente, aos membros do Conselho Regulador, rege-se pelo Regulamento de Uso de Veículos da ERC», o qual «estabelece os critérios, condições e regras aplicáveis à sua utilização»; sendo «uma entidade administrativa independente, e não tendo celebrado contrato de adesão com a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), a propósito do regime jurídico do parque de veículos do Estado, não se encontra sujeita ao disposto no decreto-lei n.º 170/2008, de 26 de agosto», não constitui, definitivamente, um ato de indeferimento expresso; constitui, na verdade, um mero ato de indeferimento implícito [e apenas no que concerne à peticionada disponibilização de acesso aos «Relatórios extraídos do Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado»]; tanto assim, que o Requerente sentiu necessidade de ver aclarada a posição da Entidade Demandada e reiterar «que o requerimento de acesso a documentos administrativos apresentado no passado dia 5 de maio de 2026, relativo à utilização de viaturas afetas ao Conselho Regulador da ERC, não obteve resposta cabal quanto ao objeto concreto do pedido formulado», insistindo [reiterando], implicitamente, na sua pretensão [disponibilização, pelo menos, dos demais documentos solicitados - a que fez referência nos pontos 1) (2) e 4) do primeiro requerimento por si apresentado] [abordando a questão do que se deve entender por um ato expresso, ainda que não no contexto da “prestação de informações”, veja-se, entre outros, o [acórdão do Venerando Tribunal Central Administrativo Sul, de 29-05-2008, proferido no recurso 02927/07](#), no qual se consignou, entre o demais, que: «[a] simples remessa de um ofício a informar da prolação de dois despachos genéricos e abstratos não constitui a prática de um ato expresso»].

10. Pelo que, tendo a presente ação sido proposta em 15-06-2026, não há dúvida de a mesma se mostra tempestiva.



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

11. Termos, pois, em que se julga improcedente a invocada exceção.

II.6. A ação é tempestiva.

II.7. Não se deteta a existência de litispendência ou caso julgado.

II.8. Não se deteta a existência de qualquer exceção dilatória inominada insuprível ou questão prévia que cumpra oficiosamente conhecer e que obste ao conhecimento do mérito da causa.

### III. VALOR DA CAUSA

Em cumprimento do disposto no artigo 306º, nºs 1 e 2, do Código de Processo Civil [aplicável por força, designadamente, do disposto no artigo 31º, nº 4, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos], **fixa-se à causa o valor de € 30.000,01** [cf. artigo 34º, nºs 1 e 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; artigo 6º, nº 4, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais; e artigo 44º da Lei da Organização do Sistema Judiciário], sem prejuízo do disposto no artigo 12º, nº 1, alínea b), do Regulamento das Custas Processuais.

### IV. FACTOS

#### IV.1. Factos Provados

Os vertidos nos pontos 5.1 a 5.4 da secção II, que aqui, por questões de economia e celeridade processual, se dão por integralmente reproduzidos.

#### IV.2. Factos não provados

Inexistem factos com relevo para a decisão a proferir que se devam considerar como não provados.

#### IV.3. Motivação da decisão da matéria de facto

---



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

A expendida supra [cf. pontos 5.1 a 5.4 da secção II].

### V. DIREITO

**V.1. Da inexistência do dever de criação ou adaptação de documentos, de «criação de informação nova», de «tratamento de dados», de «compilação de informação que não se encontre organizada nos termos pretendidos pelo Requerente», de «compilação de informação diversa», de «reorganização documental», de «agregação de elementos constantes de diversos suportes documentais», de «tratamento específico da informação em função da concreta pretensão formulada pelo requerente», de «tratamento, organização e sistematização da informação» | De «identificação, compilação, seleção e organização de documentos ou informação em termos tão amplos como os pretendidos pelo Requerente»**

1. A Entidade Demandada começa por sustentar, em síntese, e conforme se viu, que: a Lei nº 26/2016 não impõe às entidades administrativas a obrigação de criar informação nova, proceder ao tratamento de dados, elaborar documentos inexistentes ou adaptar documentos existentes com vista à satisfação de pedidos formulados pelos particulares; o direito de acesso à informação administrativa visa assegurar o conhecimento da atividade administrativa através da documentação existente, não podendo ser convertido num mecanismo destinado a impor à Administração a elaboração de novos conteúdos informativos ou a compilação de informação que não se encontre organizada nos termos pretendidos pelo requerente; resulta da própria letra da lei que o legislador distinguiu claramente entre o dever de facultar o acesso aos documentos administrativos existentes e a inexistência de qualquer obrigação de criar, adaptar ou reorganizar documentalmente a informação; a referida disposição legal visa assegurar o equilíbrio entre o princípio da administração aberta e a normal prossecução da atividade administrativa, impedindo que o exercício daquele direito se traduza numa obrigação de elaboração de novos documentos, de compilação de informação dispersa, de agregação de elementos constantes de diversos suportes documentais ou de tratamento específico da informação em função da concreta pretensão formulada pelo requerente; a própria circunstância de o legislador ter excluído o dever de elaboração de extratos quando



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

tal envolva um esforço desproporcionado demonstra que a Lei nº 26/2016 não pretende transformar o direito de acesso aos documentos administrativos num dever geral de tratamento, organização e sistematização da informação por parte da Administração.

2. Dispõe o artigo 13º, nº 6, da Lei nº 26/2016, que «[a] entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos».

3. Sucede que a Entidade Demandada incorre, parece-nos, em manifesto lapso.

4. É que, conforme sublinha, e bem, o Requerente, o mesmo não pediu a «inclusão da informação num só documento», compreendendo, diz, que a informação possa estar dispersa, assim como também «não solicitou a elaboração de qualquer relatório, mapa estatístico [ou] tratamento de dados».

5. O mesmo limitou-se, na verdade, a pedir que lhe fosse facultado o simples acesso aos documentos existentes [e não a compilação da informação vertida nos documentos a que o mesmo pretende aceder].

6. E esta precisão é importante, porque naquele caso, da compilação - num único documento ou em mais do que um documento - da informação vertida nos documentos a que o mesmo pretende aceder, não há dúvida de que teria, efetivamente, de ser criado um novo documento, o que a norma supratranscrita não consente.

7. Mas não é esse, definitivamente, o caso dos autos.

8. Sendo que, por outro lado, e ademais, não se mostra transponível, para este [caso], a decisão proferida pelo [Venerando Tribunal Central Administrativo Sul no seu acórdão de 18-06-2025, proferido no processo 18/25.0BEPDL](#), aludido pela Entidade Demandada na sua resposta, uma vez que o Requerente não pretende «a obtenção de explicações, justificações, conclusões ou juízos de valor».

9. O mesmo apenas quer ter, volta-se a sublinhar, acesso aos documentos que solicitou, no caso de existirem [o Requerente entende que tais documentos deveriam existir, mas admite que tal possa não acontecer, entendendo que, nesse caso, deverá ser «certificada» a sua inexistência; veja-se, em todo o caso, que a Entidade Demandada não nega, taxativamente, que não possui os documentos em questão, antes parecendo deixar implícito que os terá, pelo menos em parte (também daí a precisão feita supra); não fosse assim, e a mesma



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

não teria vertido na sua resposta, designadamente, o seguinte: «tratamento de dados» (pressupõe que os tenha), «adaptar documentos existentes» (pressupõe - diríamos mesmo que admite - a sua existência), a «compilação de informação que não se encontre organizada» (pressupõe a sua existência), «adaptar ou reorganizar documentalmente a informação» (pressupõe a sua existência), «compilação de informação dispersa» (pressupõe a sua existência), «agregação de elementos constantes de diversos suportes documentais» (pressupõe - diríamos mesmo que admite - a sua existência), «tratamento específico da informação em função da concreta pretensão formulada pelo requerente» (pressupõe a sua existência), «tratamento, organização e sistematização da informação por parte da Administração» (pressupõe a sua existência), «identificação, compilação, seleção e organização de documentos ou informação» (pressupõe a sua existência), «pesquisa, seleção, organização, tratamento e sistematização da informação de acordo com as concretas necessidades do Requerente» (pressupõe a sua existência), «documentos eventualmente existentes» (admite a possibilidade da sua existência), «ainda que se entendesse assistir ao Requerente o direito de aceder a documentos administrativos relacionados com a matéria objeto do seu requerimento, tal direito nunca poderia ser exercido de forma absoluta ou irrestrita» (pressupõe a sua existência), «eventual existência de documentos» (admite a possibilidade da sua existência), «ainda que, por mera hipótese académica e sem conceder, viesse a entender-se assistir ao Requerente o direito de aceder a documentos administrativos relacionados com a matéria objeto do seu requerimento» (pressupõe a sua existência), «informação eventualmente constante dos documentos administrativos em causa» (admite a possibilidade da sua existência); sendo certo que, e por outro lado, de acordo com o regulamento a que a Entidade Demandada alude na sua resposta, existe uma obrigatoriedade «do registo de quilometragem no montante do abastecimento» - cf. artigo 14º, nº 3, alínea e) e que os «veículos encontram-se, em regra, equipados com sistema de Via Verde, destinado ao pagamento desmaterializado/eletrónico de portagens e estacionamento na utilização» - cf. artigo 15º, nº 1, pelo que, à partida, pelo menos os registos de quilometragem, de consumos e portagens, estes dois últimos que se reconduzem à «documentação interna equivalente» solicitada pelo Requerente, também deverão (ou deveriam) existir; na verdade, e não fosse o reconhecimento implícito, pelo menos em parte da sua resposta, da existência dos documentos solicitados ou de parte destes, como se tentou evidenciar supra, e sempre seria de aplicar ao caso o disposto no artigo 574º, nº 3, do Código de Processo Civil, de acordo com o qual: «[s]e o réu declarar que não sabe se determinado facto é real, a declaração equivale a confissão quando se trate de facto pessoal ou de que o réu deva ter conhecimento e equivale a impugnação no caso contrário», para ele próprio retirar as suas conclusões.

10. O que é totalmente distinto.

11. Pelo que não pode colher, definitivamente, a argumentação da Entidade Demandada.

12. Esta alega, no entanto, num segundo momento, tentando enquadrar ainda o por si alegado no artigo 13º, nº 6, da Lei nº 26/2016, que se o legislador entendeu afastar a obrigação de elaborar simples extratos documentais, quando tal envolva um esforço desproporcionado, por



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

maioria de razão não poderá interpretar-se a Lei 26/2016 no sentido de impor à Administração «a identificação, compilação, seleção e organização de documentos ou informação em termos tão amplos como os pretendidos pelo Requerente» [sublinhado nosso].

13. O alegado, porém, não tem enquadramento no referido preceito - conforme se acabou ver, não está em causa, por um lado, a «criação ou adaptação de documentos», nem, por outro lado, o «fornecimento de extratos», o que, de resto, e nesta parte, nem sequer é posto em causa pela Entidade Demandada.

14. Poderia, no entanto, e eventualmente, ter enquadramento no disposto no artigo 15º, nº 3, da mesma lei, que tem o seguinte teor: «[a]s entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente» - veja-se que, nos termos do disposto no artigo 5º, nº 3, do Código de Processo Civil, «[o] juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito».

15. Sucede que a simples invocação da [grande] «amplitude» do pedido, desacompanhada da alegação da necessária factualidade tendente a demonstrar a mesma, mais não é do que uma mera conclusão, que não se mostra não apta a suportar esta e, conseqüentemente, uma eventual qualificação do pedido formulado pelo Requerente como «manifestamente abusivo».

16. Ora, era sobre a Entidade Demandada que impedia o ónus de alegação [e demonstração] de factos caracterizadores dos pressupostos de aplicação da norma em questão.

17. Não o tendo feito, não poderá colher, novamente, e em conformidade, o por si alegado - como se sublinhou no [acórdão do Venerando Tribunal Central Administrativo Sul, de 22-09-2022, proferido no processo 43/22.3 BESNT](#): «a alegação genérica e conclusiva, no respetivo articulado, de que [o pedido] em referência preenche o conceito normativo de [pedido «manifestamente abusivo»], não constitui justificação legalmente aceitável. Do disposto no artigo 5º do CPC resulta que o juiz só não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito, mas está quanto à alegação dos factos essenciais, que é um ónus da parte [nºs 1 e 3]» [sublinhado nosso].

18. A final, sempre se diga, e no entanto, que, no caso de a Entidade Demandada não possuir parte da documentação a que o Requerente pretende aceder, a mesma deverá, ainda assim, informar este disso mesmo [que não possui os documentos], assim se cumprindo o dever de informação que impende sobre si [cf. o disposto no artigo 15º, nº 1, alínea d), da Lei nº 26º/2016; o Requerente alude, a certa altura, na sua resposta, no caso de inexistência dos documentos solicitados ou de parte





## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

destes, a uma obrigatoriedade de «certificação», por parte da Entidade Demandada, da sua inexistência, pedido que não formula a final (cf. petítório, conjugado com o artigo 26º da petição de intimação); se o Requerente se estiver a referir à passagem de certidão negativa, impõe-se precisar que a mesma não terá de ser emitida, por não ter sido peticionada em sede administrativa - cf., no mesmo sentido, o [acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13-10-2016, proferido no âmbito do recurso 0878/16](#), no qual se deixou consignado que: «[a] mera «informação» da sua eventual inexistência não satisfaz, como deixamos dito, o pedido de certidão dos mesmos quando este pedido inclui também o de certificação “negativa”» (sublinhado nosso); o [acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 20-05-2004, proferido no âmbito do recurso 00001/04 - CA](#), no qual se deixou consignado que: «foi pedida a emissão de uma certidão à entidade recorrida [...] pelo que, entendendo não existir o ato, não tinha a entidade administrativa de satisfazer o pedido formulado (que era de certidão) com uma certidão certificando a inexistência do mesmo, já que, estando a certidão sujeita a uma taxa, seria necessário que, após aquela informação da inexistência, fosse expressamente requerida a certidão negativa» (sublinhados nossos); e, ainda, o [acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 03-06-2004, proferido no âmbito do recurso 00008/04 - CA](#), no qual se deixou consignado que: «a entidade recorrida, através de ofício, comunicou à recorrente na pendência da causa que não houve qualquer ato administrativo expresso a retirar-lhe o horário acrescido. Ora, para o efeito em causa, tanto faz dizer que “informo que não houve ato administrativo” como “certifico que não houve ato administrativo”. A informação solicitada não pode ser prestada simplesmente porque o ato não existe. Nesse caso, não se pode dar por não cumprido o dever de informação só porque a informação de que não existe ato foi transmitida por ofício e não através de certidão negativa. Repare-se que o recorrente não solicitou que lhe fosse passada certidão de que não existia ato, mas sim certidão do ato e seus fundamentos. Portanto, a informação e esclarecimentos dados através da remessa do parecer jurídico de fls. 22 e 23 dos autos mostra-se suficiente para responder ao requerimento do recorrente a informá-lo de que o que pediu não pode ser satisfeito porque não existe» (sublinhados nossos); sendo bastante a informação da sua inexistência].

### **V.2. Da não identificação, «de forma suficientemente determinada», dos concretos documentos administrativos a que o Requerente pretende que lhe seja facultado acesso**

1. Alega a Entidade Demandada, neste ponto, e em suma, que: o Requerente não identificou, «de forma suficientemente determinada», os concretos documentos administrativos cujo acesso pretendia obter, pelo contrário, formulou um pedido de natureza ampla e genérica; a própria formulação alternativa do requerimento evidencia que o Requerente desconhece quais os concretos documentos administrativos eventualmente existentes, pretendendo que seja a própria Demandada a proceder à respetiva identificação, qualificação e seleção por forma a determinar quais poderão conter a informação pretendida; é sobre o Requerente que impende



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

o ónus de identificar os concretos documentos administrativos a cujo acesso pretende aceder, não podendo esse ónus ser transferido para a Administração.

2. Porém, sem razão, uma vez que o Requerente identificou [enumerou] claramente, por «tipologia» [1 - registos de utilização de viaturas afetas, direta ou indiretamente, aos membros do Conselho Regulador, designadamente, «registos de quilometragem»; «identificação dos condutores»; «datas e horários de utilização»; «percursos realizados»; «finalidade das deslocações»; 2 - «documentação interna equivalente» a «relatórios de frota», «relatórios de quilometragem», «registos de consumos e portagens», independentemente da sua designação formal, designadamente, «boletins de itinerário», «folhas de serviço», «mapas de utilização», «registos eletrónicos» ou «logs de utilização»] e «período temporal a que respeitam» [«período compreendido entre 1 de janeiro de 2024 e 31 de março de 2026»] os documentos a que pretendia que lhe fosse facultado o acesso.

3. Não se vendo de que modo poderia concretizar mais o seu pedido, sendo certo que só se lhe era exigida uma enumeração «minimamente indiciária» [cf., este propósito, entre outros, o [acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18-06-2025, proferido no processo 18/25.0BEPDL](#) e o [Parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos nº 400/2023](#)].

3. Como quer que seja, às entidades a quem se aplica a Lei nº 26/2016, como é o caso da Entidade Demandada [cf. o disposto no artigo 4º, nº 1, alínea c), da lei em questão], «incumbe prestar assistência ao público na identificação dos documentos e dados pretendidos, nomeadamente informando sobre a forma de organização e utilização dos seus arquivos e registos» [cf. o disposto no artigo 12º, nº 5, da referida lei], sendo que «[s]e o pedido não for suficientemente preciso, a entidade requerida deve, no prazo de cinco dias a partir da data da sua receção, indicar ao requerente a deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito, devendo procurar assisti-lo na sua formulação» [cf. o disposto no artigo 12º, nº 6, da mesma lei].

4. Não sendo de exigir, ademais, e por outro lado, ao Requerente que, quando formula o seu pedido de acesso, tenha certeza quanto à existência dos documentos a que pretende aceder [conforme se infere, designadamente, do disposto no artigo 15º, nº 1, alínea d), da Lei nº 26/2016, no qual se dispõe que: «[a] entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias: d) Informar que não possui o documento»; ou seja, o requerente, mesmo não sabendo se uma determinada entidade possui o documento, pode pedir que esta lhe faculte, no caso de existir, o acesso ao mesmo, sendo que, na hipótese de o documento em questão não existir, a entidade a quem foi pedido o documento deve informar o requerente, no prazo de 10 dias, que não o possui].

### V.3. Das restrições de acesso

---



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

1. Começa a Entidade Demandada por alegar, neste ponto, e em síntese, que: nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 26/2016, conjugada com o artigo 4º, nº 1, do Regulamento UE 2016/679, de 27 de abril, constituem dados pessoais quaisquer informações relativas a uma pessoa singular identificada ou identificável, sendo que o simples nome de uma pessoa, bem como quaisquer outros elementos que permitam a sua identificação, integram já esse conceito; sempre que um documento administrativo contenha dados pessoais, assume, nessa parte, a natureza de documento nominativo, encontrando-se o respetivo acesso sujeito ao regime previsto no artigo 6º da Lei nº 26/2016; resulta do disposto no artigo 6º da Lei nº 26/2016 que o acesso a documentos nominativos depende da verificação dos respetivos pressupostos legais e da necessária ponderação entre o direito de acesso aos documentos administrativos e os demais direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente o direito fundamental à proteção dos dados pessoais;

2. Mais alega que o pedido formulado pelo Requerente abrange, entre outros elementos, a identificação dos condutores, as datas, os horários, os percursos realizados e a finalidade das deslocações efetuadas em viaturas afetas ao Conselho Regulador da ERC; a identificação dos condutores, quando conjugada com a indicação das datas, horários, percursos e finalidade das deslocações, «constitui informação suscetível de permitir a individualização da atividade desenvolvida por pessoas singulares no exercício das respetivas funções», possibilitando inclusivamente reconstituir padrões de deslocação, horários de serviço, contactos institucionais e demais elementos respeitantes à respetiva atividade funcional.

3. Conclui que: a mera circunstância de o Requerente da informação ser jornalista e alegar a necessidade da informação para o exercício da profissão [elaboração de notícias de interesse público] é insuficiente para se considerar, no caso, a relevância no acesso a dados pessoais contidos nos documentos abrangidos pelo pedido, impondo-se, sendo caso disso, o respetivo expurgo, nos termos do disposto no artigo 6º, nº 8, da Lei nº 26/2016.

4. Não podemos acompanhar, no entanto, tal conclusão, suportada em [acórdão do Venerando Tribunal Central Administrativo Sul](#), relatado pela Senhora Juíza Desembargadora Mara de Magalhães Silveira, que viria a ser revogado pelo Colendo Supremo Tribunal Administrativo [cf. [acórdão de 27-11-2025](#)], por transpor, sem mais, não atentando nas diferenças existentes entre



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### - Juízo Administrativo Comum -

os dois casos [no caso levado à apreciação daquele Venerando Tribunal estavam em causa procedimentos de natureza sancionatória, o que não se verifica no caso dos autos], o entendimento ali sufragado.

5. Revemo-nos, na verdade, no [Parecer nº 389/2023, emitido pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos](#) [que é composta, entre outros, por um «juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que preside» - cf. artigo 29º, nº 1, alínea a), da Lei nº 26/2016], cujo teor aqui, na parte que releva, se recupera: «16. Quanto à natureza da demais informação solicitada, nomeadamente a relativa a cartões bancários, extratos, despesas e ajudas de custos, veja-se o racional expandido por esta Comissão no Parecer n.º 421/2022, que por sua vez cita outros, relativo a pedido de jornalista junto de uma Câmara Municipal, em que se pode ler: «[...] não poderá haver dúvidas de que a documentação pretendida é documentação administrativa - cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da mesma Lei. A questão que se coloca é, pois, a de saber se será livre e generalizadamente acessível, ou seja, se recai no âmbito do artigo 5.º, n.º 1, da LADA./ Ora, um extrato de cartão de crédito contém, por regra, não apenas os valores que entram e saem de determinada conta, mas, igualmente, a data, hora e local desses movimentos. Em suma, um extrato que reflita toda essa informação configura-se como um documento nominativo - artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da LADA. /Todavia - e uma vez que se trata de cartões de crédito de uso funcional, ou seja, usados no exercício de funções -, entende-se que a condição de vereador é título bastante para, na ponderação que o acesso a documentos nominativos sempre exige (artigo 6.º, n.º 5, da LADA), fazer pender a “balança” para o acesso./ É uma questão que se prende com o controlo dos gastos de dinheiros públicos e, assim, também de transparência da atividade administrativa./ De facto, o cartão de crédito mais não é do que um meio de pagamento de despesa pública que, excecionalmente, está dispensada de procedimentos pré-contratuais, por se revestir, na generalidade das circunstâncias, como despesa urgente e inadiável, num regime equivalente ao fundo de maneo e se circunscrever no limite do ajuste direto. Em tudo o mais, está-se perante despesa pública, sujeita às regras e nomenclatura do POICAL, que não prevê a existência de despesas confidenciais e não documentadas. [...] / Estando em causa um ente público e sendo a atividade relacionada com a utilização de dinheiros públicos, pode ser escrutinada, e o direito de ser informado, para poder informar, que resulta da condição indicada pelo requerente, suplanta, assim, o direito à proteção dos dados em causa». 17. E na idêntica lógica de informação funcional e despesa pública se incluirá também a que respeita a «boletins itinerário, mapas de processamento». 18. Trata-se da utilização de dinheiros públicos, sendo, por isso, informação passível de ser conhecida e escrutinada por qualquer interessado, sem necessidade de invocação de um interesse. 19. De qualquer forma, como se disse, a existência na documentação de elementos sujeitos a restrição de acesso não implica uma recusa em bloco do pedido havendo lugar a comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação reservada, por exemplo, os números de identificação civil e fiscal, o número de beneficiário de sistema de segurança social, a morada e os números de contacto. São elementos cujo conhecimento, em princípio, nada acrescentaria à faculdade de controlo da atividade administrativa, devendo,



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- Juízo Administrativo Comum -

pois, ser expurgados (cf. artigo 6.º, n.º 8, da LADA). 20. A documentação solicitada é, pois, acessível nos termos expostos» [sublinhados nossos].

5. Entendimento que aqui se acolhe e reitera.

6. Veja-se, em todo o caso, que o próprio Requerente, no primeiro dos requerimentos por si apresentados, não se opôs a uma anonimização, ainda que parcial, dos documentos [«[a] eventual existência de dados pessoais não impede o acesso, devendo, se necessário, ser assegurada a sua anonimização parcial, nos termos legais, designadamente atribuindo, se necessário, embora se esteja perante funcionários públicos em exercício de funções, letras específicas aos nomes dos motoristas» - cf. ponto 5.1 da factualidade assente].

### VI. DECISÃO

Em face do que antecede, **decide-se, julgando procedente a presente ação, intimar a Entidade Demandada a - no prazo de 10 dias úteis, contados a partir da data de trânsito em julgado da presente decisão - facultar ao Requerente o acesso aos documentos por si pretendidos [documentos que se encontrem, naturalmente, na sua disponibilidade].**

**Custas pela Entidade Demandada** [cf. artigo 527º, nºs 1 e 2, do Código de Processo Civil, aplicável por força do preceituado no artigo 1º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; artigos 7º, nº 1, 1ª parte, e 12º, nº 1, alínea b), do Regulamento das Custas Processuais; e, ainda, linha 1 da tabela i-B a este anexa].

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