

**BASES DE DADOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS:
O PROBLEMA DO ACESSO E EXPLORAÇÃO DA INFORMAÇÃO
DO SECTOR PÚBLICO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO***

ALEXANDRE LIBÓRIO DIAS PEREIRA

Sumário: I. Introdução; II. Propriedade Intelectual sobre Bases de Dados de Órgãos Públicos; III. Direito de Acesso a Bases de Dados de Órgãos Públicos; IV. Responsabilidade dos Prestadores de Informação; V. Considerações Finais.

“Toda a informação armazenada fica também esclerosada e isolada e, por isso, Wiener formulou o princípio da circulação, que transforma a informação num processo, de cuja paralisação decorreria a decadência social, porque a informação é o cimento da sociedade. A conversão da informação em mercadoria armazenada com fins lucrativos é sinónimo de degradação e de enfraquecimento da corrente contínua, que deve irrigar a sociedade.” - Miguel Baptista Pereira, *Filosofia da Comunicação*, 1993

I. Introdução

1. As bases de dados de órgãos públicos constituem um recurso essencial na Sociedade da Informação. Com efeito, em razão das funções que desempenham, os órgãos públicos surgem como uma das principais fontes de informação, gerando e armazenando dados nos diversos sectores de intervenção da Administração Pública.

Por outro lado, a revolução das tecnologias da informação e da comunicação tornou possível o arquivamento sob forma digital de toda esta informação e a sua colocação à disposição do público para acesso através da Internet. Assim, o novo paradigma tecnológico traz inegáveis vantagens em termos de possibilidades de produção de bases de dados de órgãos públicos e de acesso à informação contida nessas bases de dados pelos cidadãos e pelas empresas.

A importância da informação produzida pelos órgãos públicos foi salientada no Livro Verde da Sociedade da Informação em Portugal¹. Em conformidade, o Governo prescreveu,

* *Direito da Sociedade da Informação*, AA.VV., Associação Portuguesa de Direito Intelectual, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 243-294 (texto correspondente, com ligeiras alterações, à exposição proferida no dia 22 de Novembro de 1999 no 3.º Curso de Pós-Graduação em Direito da Sociedade da Informação promovido conjuntamente pela Faculdade de Direito de Lisboa e pela Associação Portuguesa de Direito Intelectual).

¹ Missão para a Sociedade da Informação, *Livro Verde da Sociedade da Informação em Portugal*, 1997.

por um lado, a obrigatoriedade de os organismos públicos se dotarem de um endereço de correio electrónico para efeitos de contacto por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas, determinando, de igual modo, que à correspondência trocada por via electrónica deve ser atribuído o mesmo valor e tratamento do que à trocada em suporte papel². Além disso, tornou obrigatório para as direcções-gerais e serviços equiparados, bem como para os institutos públicos, a disponibilização em formato digital na Internet, a título oneroso ou gratuito, de toda a informação que seja objecto de publicação em papel³. A esta medida seguiu-se outra, acrescentando que a disponibilização da informação pública na Internet deverá ser feita de forma a permitir ou facilitar o seu acesso pelos cidadãos com necessidades especiais⁴.

Mais recentemente foi aprovada a Iniciativa Internet⁵. Nos termos do respectivo plano de acção⁶, apontam-se como metas desta Iniciativa, nomeadamente (9): todos os formulários oficiais disponíveis na Internet em 2002; possibilidade de submissão electrónica generalizada em 2003; todos os serviços públicos estarão online na Internet até 2005. Em ordem a prosseguir esse objectivo, o plano de acção prevê a adopção de diversas medidas no que respeita ao uso da Internet pela Administração Pública e pelos cidadãos nas suas relações com o Estado⁷. Além disso, com vista a alcançar a meta de multiplicar pelo menos por 10 em cada ano os conteúdos portugueses na Internet nos próximos três anos, o ponto 7 prevê como medidas adequadas: 1. o desenvolvimento acelerado do espaço de conteúdos na Internet (de origem portuguesa, multilíngues e em

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/99.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/99.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2000 (aprova a Iniciativa Internet e adopta o respectivo plano de acção).

⁶ *Para uma sociedade do conhecimento e da informação*, Portugal Digital - Iniciativa Internet, Julho de 2000.

⁷ São as seguintes as medidas previstas no ponto 5 do plano de acção: "5.1 - Formulários todos disponíveis na Internet; 5.2 - Encorajamento da entrega de formulários apenas por via electrónica (com assinatura digital quando necessário); 5.3 - Criação de um portal inteligente de toda a Administração Pública (futuro guichet único digital). Entrada em funcionamento do apontador «res publica»; 5.4 - Lojas do cidadão digitais; 5.5 - Processo de guichet único: definição do seu faseamento; 5.6 - Estimular a disponibilização, nos estabelecimentos de ensino, de inscrições e matrículas, acesso a registos académicos individuais, interacção com alunos e encarregados de educação através da Internet; 5.7 - Estimular nas instituições de saúde o desenvolvimento de sistemas combinados de marcação e informação (Internet, telefone); 5.8 - Desenvolvimento de iniciativas de redução do uso de papel como suporte de informação nos serviços públicos (paper reduction act): programação de metas a atingir, caso a caso; 5.9 - Programa de substituição de custos para a economia digital na Administração Pública; 5.10 - Programa de desburocratização apoiado nas oportunidades abertas pelas Tl: definição de programas em cada serviço, sujeitos a avaliação externa dos resultados atingidos; 5.11 - Generalização do uso de sistemas de escritório electrónico, de correio electrónico e de comércio electrónico em toda a Administração Pública; 5.12 - Formação de funcionários públicos (e certificação das competências adquiridas) em moldes atentos à experiência internacional; 5.13 - Desenvolvimento de serviços públicos online e de modos de atendimento não presencial, designadamente fora das horas normais de atendimento ao público (combinações alternativas telefone, TV digital, Internet); 5.14 - Reforma da Central de Compras do Estado para a dinamização da aquisição de bens e serviços por via electrónica; 5.15 - Inspecção do cumprimento das directivas digitais na Administração Pública (conteúdos, equivalência papel-e-mail, acessibilidade, etc.); 5.16 - Flexibilização do regime de aquisição de bens e serviços e do regime de contratação de pessoal pela Administração Pública tornados necessários para o desenvolvimento desta iniciativa."

língua portuguesa); 2. a digitalização e disponibilização livre sistemática de conteúdos públicos, designadamente de bibliotecas, museus e arquivos e de instituições públicas de ensino, investigação ou formação, assim como de instituições do sistema estatístico nacional; 3. a disponibilização de cartografia digital e, em geral, de sistemas de informação geográfica; 4. o estímulo à produção de conteúdos de interesse público; 5. a avaliação independente periódica dos sites do sector público e sua divulgação pública; 6. por último, o estímulo ao desenvolvimento do mercado publicitário na Internet.

2. O valor social da informação dos organismos públicos está associado ao seu crescente valor económico, num tempo em que se vai afirmando o princípio de que é necessário ao direito “limitar e gerir a utilização de informação”⁸. As novas tecnologias informáticas e telemáticas permitem a realização de um valor acrescentado na prestação de serviços de informação do sector público. Ou seja, em virtude das novas possibilidades da técnica, a informação pública apresenta um excepcional valor de exploração em termos de mercado da informação. Representa, nessa medida, um recurso fundamental para as empresas de exploração de conteúdos informativos.

Neste sentido, a exploração da informação do sector público é apontada como uma das áreas prioritárias no domínio da utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais, estando em curso medidas destinadas a expandir o fornecimento de informação, estimulando a exploração da informação no sector público. Com efeito, nos termos da proposta de Decisão do Conselho relativa à adopção de um programa comunitário plurianual para estimular o desenvolvimento e a utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais e promover a diversidade linguística na sociedade da informação⁹: “As dificuldades que encontram as empresas de conteúdos europeias no acesso, utilização e exploração da informação do sector público constituem outro obstáculo principal ao seu potencial de crescimento. A utilização comercial alargada desta informação pode expandir substancialmente a oferta do mercado, fornecendo serviços de valor acrescentado aos consumidores. Simultaneamente, muita da informação do sector público é comercialmente atraente e susceptível de ser explorada no mercado. As novas tecnologias facilitam a recolha, armazenamento, processamento e recuperação da informação. Não só permitem aos governos melhorar a respectiva gestão da informação, reforçando a relação com os cidadãos e as empresas, como também permitem explorar comercialmente as compilações de dados e transformá-las em produtos e serviços digitais de valor acrescentado. / Na

⁸ Katsch, *The Electronic Media and the Transformation of Law*, New York/Oxford, 1989, p. 268.

⁹ Proposta de Decisão do Conselho que adopta um programa comunitário plurianual para estimular o desenvolvimento e a utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais e promover a diversidade linguística na sociedade da informação, COM(2000) 323 final, 24.5.2000.

Europa, este bem potencial para o sector da informação raramente é utilizado, perdendo-se uma oportunidade de crescimento económico e emprego. As regras e práticas nacionais bastante diferentes tornam a exploração a nível comunitário especialmente difícil. Não há um conjunto de princípios comum a todos os Estados-membros, e existe uma grande variedade em termos de preço, entrega, formato, direitos de autor, meta-dados (meta-dados são “dados sobre dados”, destinados a ajudar a identificar a informação existente e a localizá-la.),etc. As empresas de conteúdos dos EUA, pelo contrário, podem tirar partido das normas claras neste domínio que favorecem a exploração, em conformidade com a Lei da Liberdade de Informação. Isto significa que o sector europeu se encontra em desvantagem competitiva em relação aos seus concorrentes americanos. / A informação geográfica (IG) é um exemplo de informação na posse do sector público com grande potencial. O valor de mercado da informação na posse do sector público neste domínio está calculado em 10 mil milhões de euros nos 15 Estados-membros (extrapolação realizada pelos serviços da Comissão a partir de dados franceses, 1999) , com dezenas de milhares de empregados. Por isso, a IG é identificada como uma fonte principal de sinergia entre as instituições privadas e públicas. / Para além destas dificuldades sistémicas, um certo número de questões práticas tornam problemática a exploração da informação do sector público na Europa. A diversidade linguística é uma delas. A necessidade de traduzir e a falta de uma terminologia comum representa um fardo suplementar para as empresas de conteúdos europeias. A acessibilidade dos conteúdos através de terminais móveis, nos próximos anos, exigirá esforços suplementares.”

3. A informação do sector público é um valor de exploração por excelência no domínio dos serviços electrónicos à distância, quer se trate de serviços de informação para recuperar informações de diversa natureza (por ex., trabalho, saúde, cultura, transporte, legislação, documentação política) mediante pedido (1), de serviços de comunicação que permitem interagir com indivíduos (particulares ou empresas) ou grupos de pessoas (por ex., contactos por correio electrónico e fóruns de discussão sobre certas questões) (2), ou, por último, de serviços de transacção que tornam possível a aquisição de produtos ou serviços em linha, ou enviar dados (por ex., reserva de bilhetes, envio electrónico de formulários, votação electrónica). Em suma, a informação do sector público surge como um recurso essencial no quadro dos serviços da sociedade da informação nos quais assenta o comércio electrónico directo¹⁰.

¹⁰ O comércio electrónico traduz-se na negociação realizada por via electrónica, isto é, através do processamento e transmissão electrónicos de dados, incluindo texto, som e imagem. Dentro das diversas actividades que abrange são de destacar a entrega em linha de conteúdo digital multimedia, as transferências financeiras electrónicas, os conhecimentos de embarque electrónicos, leilões comerciais, pesquisa em linha

Com efeito, a informação do sector público poderá constituir um recurso económico da maior importância no domínio do comércio electrónico directo, que se baseia nos chamados serviços da sociedade da informação. Ao invés da Proposta¹¹, a Directiva sobre o

das melhores fontes para aquisições (*sourcing*), contratos públicos, comercialização directa ao consumidor e serviços pós-venda, etc. Depois, distinguem-se fundamentalmente duas modalidades de comércio electrónico. Por um lado, o comércio electrónico *indirecto*, ou seja, a encomenda electrónica de bens, que têm de ser entregues fisicamente por meio dos canais tradicionais como os serviços postais ou os serviços privados de correio expresso. Por outro lado, o comércio electrónico *directo*, que consiste na encomenda, pagamento e entrega directa (em linha) de bens incorpóreos, como programas de computador, conteúdos de diversão ou serviços de informação. O comércio electrónico indirecto está dependente de vários factores externos, como a eficácia do sistema de transportes. Pelo contrário, o comércio electrónico directo explora todo o potencial dos mercados electrónicos mundiais, uma vez que permite transacções electrónicas sem descontinuidades à escala global, isto é, sem fronteiras geográficas. Cfr. *Uma iniciativa europeia para o comércio electrónico*, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões COM (97) 157, 15/04/97.

A promoção do comércio electrónico depende não apenas da segurança técnica mas também da confiança jurídica dos intervenientes. Este ambiente de confiança favorável ao crescimento do comércio electrónico requer a criação de um quadro jurídico adequado à protecção dos interesses dos agentes envolvidos. Diversos documentos oficiais definiram já o quadro geral de problemas dos serviços da sociedade da informação, em que assenta o comércio electrónico (veja-se, entre nós, o *Livro Verde Para A Sociedade da Informação em Portugal*, Missão para a Sociedade da Informação (MSI), 1997 (Ponto 9); *Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico*, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/98, e o respectivo *Documento Orientador*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/99. No plano comunitário, veja-se especialmente a referida *iniciativa europeia para o comércio electrónico*, COM (97) 157 final. no direito comparado, veja-se, nos EUA, William J. Clinton & Albert Gore, Jr., *A Framework for Global Electronic Commerce*, 1997; a nível internacional veja-se, especialmente, o *OECD Forum on Electronic Commerce, Progress Report on the OECD Action Plan for Electronic Commerce*, Paris, Oct. 1999).

No espaço europeu, a Comissão Europeia tem sido um verdadeiro motor neste processo de adaptação do direito à nova realidade. Com efeito, em ordem à criação de um quadro regulamentar da Sociedade da Informação, traçado na sequência do Relatório Bangemann sobre A Europa e a Sociedade da Informação (1994), foram propostas e adoptadas diversas medidas de harmonização a nível comunitário. Assim foram adoptadas Directivas, por exemplo, sobre Bases de Dados Electrónicas (96/9/CE), Protecção de Dados Pessoais (95/46/CE), Contratos Celebrados à Distância (97/7/CE), Serviços de Telecomunicações (97/13/CE), Privacidade nas Telecomunicações (97/66/CE), Transparência Regulamentar (98/34 e 48/CE), Serviços de Acesso Condicional (98/84/CE) e Assinaturas Electrónicas (1999/93/CE). Além disso, foram apresentadas propostas de directivas sobre Direitos de Autor na Sociedade da Informação [COM(97) 628 final, 10.12] e, especificamente, sobre Comércio Electrónico [COM(98) 586 final, 18.11], Comercialização à Distância de Serviços Financeiros e Instituições de Moeda Electrónica [COM(98) 297 final, 13.5], entre outras. Muito recentemente, foi aprovada a "Directiva sobre o comércio electrónico" (Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno ("Directiva sobre comércio electrónico").

Entre nós, a necessidade de se viabilizar o comércio electrónico num ambiente baseado na economia digital foi identificada no Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal, elaborado pela Missão para a Sociedade da Informação. Com base nisso, o Conselho de Ministros resolveu criar a Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico, definindo-lhe como objectivos genericos, entre outros, a criação de um quadro legislativo e regulamentar adequado ao pleno desenvolvimento e expansão do comércio electrónico (Resolução n.º 115/98, DR n.º 201, I, Série B, 1.9.1998). Nesse quadro incluir-se-iam o estabelecimento do regime jurídico aplicável aos documentos electrónicos e às assinaturas digitais, bem como à factura electrónica, e um quadro base de regras harmonizadas respeitantes à segurança das transacções efectuadas por via electrónica, à protecção das informações de carácter pessoal e da vida privada, à defesa dos direitos dos consumidores e à protecção dos direitos de propriedade intelectual. Em harmonia, seriam posteriormente adoptados vários diplomas, nomeadamente, sobre a protecção dos dados pessoais (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, e Lei n.º 69/98, de 28 de Outubro), normas técnicas (Decreto-Lei n.º 58/2000 de 18 de Abril) e bases de dados (Decreto-Lei n.º 122/2000 de 4 de Julho), destinados, no essencial, a transpor Directivas. Além disso, foi adoptado o regime jurídico dos documentos electrónicos e das assinaturas digitais (Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto), procedeu-se à equiparação da factura electrónica à factura em suporte papel (Decreto-Lei n.º 375/99 de 18 de Setembro), tendo sido aprovados, a nível governamental, o Documento Orientador da Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico (Resolução do Conselho de Ministros 94/99) e, ultimamente, a Iniciativa Internet - Portugal Digital (Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2000).

¹¹ Incluindo a sua versão alterada: Proposta alterada de directiva sobre aspectos jurídicos do comércio electrónico [COM(99) 427 final]. Sobre a versão inicial vide o nosso *Comércio Electrónico na Sociedade da Informação: Da Segurança Técnica à Confiança Jurídica*, Coimbra, Almedina, 1999.

comércio electrónico¹² não define os serviços da sociedade da informação, limitando-se a remeter para o conceito anteriormente firmado nas Directivas sobre transparência técnica¹³ e sobre protecção dos serviços de acesso condicional¹⁴. A primeira destas Directivas foi recentemente transposta¹⁵. Nos termos do diploma de transposição, constitui serviço da sociedade da informação qualquer prestação de actividade à distância, por via electrónica e mediante pedido individual do seu destinatário, geralmente mediante remuneração. Trata-se, em suma, de serviços prestados normalmente contra remuneração (1), à distância (2), por via electrónica (3) e mediante pedido individual de um destinatário de serviços (4). São três os elementos essenciais da definição destes serviços: 1.º “à distância” significa um serviço prestado sem que as partes se encontrem simultaneamente presentes; 2.º “por via electrónica” significa um serviço enviado na origem e recebido no destino por meio de equipamentos electrónicos de tratamento (incluindo a compressão numérica ou digital) e de armazenagem de dados, inteiramente transmitido, encaminhado e recebido por fios, por rádio, por meios ópticos ou por quaisquer outros meios electromagnéticos; 3.º “mediante pedido individual de um destinatário de serviços” significa um serviço fornecido por transmissão de dados a pedido individual¹⁶. Um quarto elemento natural destes serviços, embora não essencial, é a sua

¹² Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (“Directiva sobre comércio electrónico”).

¹³ Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, alterada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998.

¹⁴ Directiva 98/84/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Novembro de 1998 relativa à protecção jurídica dos serviços que se baseiem ou consistam num acesso condicional.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 58/2000 de 18 de Abril (transpõe para o direito interno a Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, alterada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998).

¹⁶ A interactividade é uma característica típica dos serviços da sociedade da informação. A noção destes serviços remonta à Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que alterava pela terceira vez a Directiva 83/189/CEE relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (COM(96) 392 final, 16.10.1996), que os definiu como os “serviços prestados à distância, por via electrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços”.

Por outro lado, esta caracterização de serviços à distância parece corresponder à noção de “teleserviços” constante da Lei alemã sobre a Utilização dos Teleserviços (*Teledienstgesetz* — TDG), sob o Artigo 1 da Lei Federal dos Serviços de Informação e Comunicação (*Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz* — IuKDG), de 1 de Agosto de 1997. Visando estabelecer condições económicas uniformes para as várias aplicações dos serviços electrónicos de informação e comunicação (§ 1), a TDG define os teleserviços, aos quais se aplica, como “todos os serviços electrónicos de informação e comunicação, destinados a utilização individual de dados combináveis tais como caracteres, imagens e sons, e baseados em transmissão por meios de telecomunicações” (§ 2(2)). Esta noção de teleserviços é, depois, ilustrada mediante um catálogo de exemplos, no sentido de abranger, expressamente: 1. os serviços financeiros à distância (*telebanking*), a troca de dados; 2. os serviços de informação sobre o trânsito, o clima, o ambiente ou o mercado bolsista e a disseminação de informação sobre bens e serviços; 3. serviços prestando acesso à Internet ou a outras redes; 4. serviços oferecendo acesso a telejogos; 5. bens e serviços oferecidos e listados em bases de dados electronicamente acessíveis e com acesso interactivo e a possibilidade de encomenda directa. Depois, a §2 (4) exclui do âmbito de aplicação da TDG, *inter alia*: 1. os serviços de telecomunicações e a prestação comercial de serviços de telecomunicações previstos no § 3 da Lei das Telecomunicações, de 25 de Julho de 1996

prestação mediante remuneração. Nisto consistem os chamados serviços da sociedade da informação, os quais abrangem uma grande variedade de actividades económicas, como, por exemplo, a venda em linha de mercadorias (1), serviços não remunerados pelo destinatário como o fornecimento de informação em linha (2)¹⁷, os serviços transmitidos ponto a ponto, como o vídeo a pedido ou o envio de comunicações comerciais por correio electrónico (3)¹⁸, e, ainda, actividades em linha via telefonia e telefax (4).¹⁹

4. Não obstante, o extraordinário potencial de exploração das bases de dados de órgãos públicos através da prestação de serviços da sociedade da informação levanta questões diversas. Para começar, parece claro que a natureza da informação contida nestas bases de dados impõe um princípio de acesso universal. Mas, este acesso universal significará acesso ilimitado e incondicional? Veremos, justamente, que a protecção de interesses de diversa natureza justifica certas excepções ao direito de acesso. Pense-se, por exemplo, na protecção do segredo de Estado. Por outro lado, também as condições do direito de acesso são objecto de regulamentação, no que respeita, nomeadamente, à natureza do suporte, ao prazo e à quantidade da informação pretendida. Além disso, a cobrança de preços pela prestação de acesso a informação de órgãos públicos será também um factor a considerar, uma vez que esse preço não deverá nem impedir o acesso para todos nem gerar distorções da concorrência entre o sector público e o sector privado.

Depois, o problema do acesso e exploração da informação dos órgãos públicos suscita ainda outras questões. Trata-se de saber, primeiro, se esta informação e as bases que a reúnem podem e devem ser objecto de direitos de exclusivo. Veremos que, entre nós, a via dos direitos de autor terá sido recusada pelo legislador português em face da Convenção

(*Telekommunikationsgesetz* — TKG); 2. a radiodifusão. Ou seja, a radiodifusão, bem como os serviços de telecomunicações, são excluídos da noção de teleserviços para efeitos da TDG.

¹⁷ Um serviço típico da sociedade da informação é o acesso a bases de dados electrónicas em linha. As bases de dados electrónicas, bem como os programas de computador utilizados para a sua utilização, podem ser protegidos por direitos de propriedade intelectual. Cfr. Decreto-Lei n.º 252/94 de 20 de Outubro e Decreto-Lei n.º 122/2000 de 4 de Julho, que transpõem, respectivamente, a Directiva n.º 91/250/CEE, do Conselho, de 14 de Maio, relativa à protecção jurídica dos programas de computador, e a Directiva 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 1996 relativa à protecção jurídica das bases de dados. No plano internacional, veja-se, especialmente, o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (ADPIC, 1994) e o Tratado da OMPI sobre Direito de Autor (Genebra, 1996).

¹⁸ O regime dos operadores de rede de distribuição por cabo (Decreto-Lei n.º 241/97 de 18 de Setembro) prevê os serviços interactivos de natureza endereçada acessíveis quer mediante solicitação individual (tais como os serviços da Internet e de vídeo a pedido) quer mediante acto de adesão, e a possibilidade de ligações bidireccionais para transmissão de dados, autorizando a sua oferta pelos operadores de rede de distribuição por cabo.

¹⁹ Esta definição não abrange, porém, a radiodifusão televisiva na Internet quando se trate apenas de um meio de transmissão suplementar, integral e inalterada de emissões de radiodifusão televisiva já transmitidas por via hertziana, por cabo ou por satélite. Nessa medida, parece não ser aplicável a estes serviços da sociedade da informação o regime previsto na Directiva Televisão, que contempla regras, *inter alia*, sobre patrocínio publicitário e televendas (Directiva 89/552/CEE do Conselho de 3 de Outubro de 1989 relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva, alterada pela Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Junho de 1997).

de Berna. Porém, o legislador comunitário terá instituído um direito de protecção na Directiva sobre Bases de Dados (96/6/CE) susceptível de cobrir as bases de dados de órgãos públicos; direito este que atinge o princípio tradicional do livre fluxo de informação. Ademais, o acesso e exploração de bases de dados de órgãos públicos toca outras questões como a protecção dos dados pessoais contidos nas bases de dados e o problema da responsabilidade pela prestação de informação. A todos eles faremos oportunamente referência em atenção às “necessidades da sociedade da informação”²⁰.

5. Assim, a problemática que nos ocupa é muito complexa e delicada. Se, como alguém disse, a informação é o “petróleo” das modernas economias, então as bases de dados dos órgãos públicos serão os seus principais “jazigos”.

À complexidade e delicadeza do tema junta-se ainda a sua actualidade. Na verdade, o problema do acesso e exploração da informação dos organismos públicos foi recentemente tratado no Livro Verde da Comissão relativo à Informação do Sector Público na Sociedade da Informação²¹. O Livro Verde parte dos resultados de um processo de consulta iniciado em 1996 e que contou com a participação de representantes de Estados Membros, de grupos de cidadãos, de utilizadores e do sector privado, em especial as indústrias da informação. O objectivo deste Livro Verde é levar a cabo uma ampla consulta pública a todos os interessados, em ordem a analisar as principais questões em jogo e lançar uma discussão política a nível europeu. Considera-se, por outro lado, que desta consulta poderá resultar uma proposta de actuação da Comissão em questões específicas, segundo os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade aos objectivos dos Tratados. Não obstante, ressalva-se, expressamente, que nem o Livro Verde, nem qualquer acção futura dele decorrente, deverá ser entendido como tentativa de prejudicar as regras nacionais que orientam o sistema da propriedade, nem o papel de qualquer organismo público dos Estados-membros.

A informação produzida pelo sector público (por exemplo, administrativa, legislativa, financeira) é considerada fundamental para o bom funcionamento do mercado interno, constituindo um recurso essencial para a Europa. Nesse sentido, pretende-se que os Estados-membros tornem a informação já existente mais clara e acessível para os utilizadores potenciais. Em termos comparativos, as empresas europeias disporiam de um sistema de informação menos desenvolvido e eficiente do que o sistema de que beneficiam as empresas norte-americanas em virtude da Lei sobre a Liberdade de Informação²².

²⁰ J. Oliveira Ascensão, *Direito de Autor e Direitos Conexos*, Coimbra, 1992, p. 485.

²¹ *A Informação do Sector Público na Sociedade da Informação*, Livro Verde da Comissão, COM(98) 585 final, 20.1.1999.

²² *Freedom of Information Act*, 1966.

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

Na perspectiva da Comissão, são vários os aspectos em que se traduz a importância do acesso para os Europeus à informação do sector público dos diferentes Estados-membros. Primeiro, o acesso à informação do sector público permitiria aos Europeus aproveitar os direitos conferidos pela Comunidade Europeia. Actualmente, existiriam dificuldades práticas consideráveis em virtude de uma falta de transparência para com os cidadãos, os empregadores e a administração pública, a todos os níveis, como, por exemplo, ao nível da diversidade linguística, da mobilidade dos trabalhadores, da informação fiscal.

Segundo, o acesso à informação promoveria a participação dos Europeus no processo de integração europeia. Nesse sentido, considera-se importante que os cidadãos europeus tenham um direito de acesso, não só aos documentos das instituições, mas também à informação relacionada com a UE existente nos Estados-membros²³.

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

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

²³ Em conformidade com o novo Art. 191.º-A do Tratado CE introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

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

Assim, a análise da Comissão centra-se nas questões ligadas ao acesso e à exploração de informação do sector público. Para além do problema da definição de informação do sector público, são tratadas as condições de acesso à informação do sector público, os instrumentos práticos para facilitar o acesso, as questões relativas a preços, as regras de concorrência, os direitos de autor, as questões relativas à privacidade, as questões relativas à responsabilidade legal e à informação da UE.

No Livro Verde em referência, a Comissão aborda a problemática do Sector Público na Sociedade da Informação numa perspectiva horizontal. Considerando o papel da informação do sector público como um recurso essencial, quer em matéria de cidadania europeia, quer no que respeita à promoção da indústria comunitária da informação, a Comissão defende a necessidade de um sistema eficiente para a Europa em matéria de acesso e exploração desta informação. Para o efeito, trata diversas questões, que respeitam, ora à regulamentação do direito de acesso, seus requisitos e limites, ora à protecção da informação pública pelos direitos de autor, ora à protecção dos dados pessoais, ora à responsabilidade dos fornecedores desta informação. O objectivo do Livro Verde é lançar uma consulta pública aos interessados, da qual poderá resultar uma proposta de actuação da Comissão em questões específicas.

6. Ao longo desta exposição vamos tratar os diferentes aspectos jurídicos das bases de dados de órgãos públicas no direito português em diálogo com o Livro Verde da Comissão relativo à Informação do Sector Público na Sociedade da Informação. Antes, porém, interessa fazer uma breve referência de direito comparado. Trata-se do direito dos EUA, que parece ser apontado no Livro Verde como modelar. Esta experiência de direito comparado surge como relativamente pioneira na regulamentação do acesso e exploração da informação do sector público, pelo que interessa considerar as suas linhas principais de intervenção.

Neste país, a referida Lei da Liberdade de Informação (1966) é considerada como um marco jurídico de uma política activa de informação do sector público. Política esta que foi

reforçada pela Lei sobre a Liberdade de Informação Electrónica²⁴, em ordem a garantir o acesso electrónico do público à informação do governo federal. Nesse sentido, é de referir, nomeadamente, a criação do serviço de localização de informação (GILS), mediante identificação de recursos providos de interesse para os utilizadores, descrevendo a informação disponível e ajudando a assegurar o acesso. Além disso, foram adoptadas outras medidas destinadas a incentivar a exploração comercial da informação do sector público pelo sector privado, como sejam, nomeadamente, a regulamentação dos preços e as condições de concessão de exploração do sector público.

Por um lado, na regulamentação dos preços prevê-se apenas a cobrança dos custos de pesquisa, reprodução e eventualmente revisão, já não o valor acrescentado pelo sector público aos dados em bruto. Trata-se do princípio segundo o qual o valor acrescentado deverá constituir um instrumento ao serviço de fins de eficiência dos serviços, e não um estímulo ao lucro. Este ficará para o sector privado, o qual só explorará comercialmente um produto ou serviço se puder acrescentar-lhe um valor para além daquele que já lhe foi acrescentado pelo sector público²⁵.

Por outro lado, os organismos públicos devem garantir acesso oportuno e gratuito à respectiva informação pública. Depois, salvo autorização legal, não podem: 1. celebrar acordos de distribuição exclusivos, restritos ou análogos, que interfiram com o direito de acesso do público; 2. limitar ou regulamentar o uso, revenda ou redivulgação da informação pública pelo público; 3. cobrar taxas de direitos de autor pela revenda e redivulgação da informação ao público²⁶; 4. fixar, para a informação do sector público, taxas de utilização que ultrapassem o custo de divulgação.

Feita esta breve referência de direito comparado, que servirá de horizonte de comparação, passaremos de seguida ao tratamento dos aspectos jurídicos das bases de dados de órgãos públicos numa perspectiva horizontal e em diálogo com as posições da Comissão Europeia tomadas no referido Livro Verde. Os tópicos são os seguintes: 1.º propriedade intelectual sobre bases de dados de órgãos públicos; 2.º direito de acesso a bases de dados de órgãos públicos; 3.º protecção dos dados pessoais; 4.º responsabilidade dos prestadores de informação.

Para terminar, teceremos algumas considerações conclusivas sobre a perspectiva da Comissão Europeia, particularmente no que respeita à necessidade e ao modo de harmonização desta matéria a nível comunitário.

²⁴ *Electronic Freedom of Information Act*, 1996.

²⁵ Para desse modo poder vendê-lo por um preço lucrativo.

²⁶ Sendo que não existiriam direitos de autor sobre a informação do Estado a nível federal.

II. Propriedade Intelectual sobre Bases de Dados de Órgãos Públicos

1. A Convenção de Berna deixou aos Estados Membros a liberdade de determinarem a protecção a conceder aos textos oficiais de natureza legislativa, administrativa ou jurídica e às suas traduções oficiais²⁷. Em consonância, de um modo geral, os Estados Membros não concederam protecção a estes materiais, alargando esta exclusão de protecção à informação de outro tipo produzida pelo sector público.

Porém, no Livro Verde sobre a Informação do Sector Público, a Comissão aduz duas razões susceptíveis de favorecerem a protecção da informação do sector público pelos direitos de autor: por um lado, gerar uma fonte de receitas; por outro, assegurar a integridade dessa informação. Com base nestas razões, a Comissão inclina-se em sentido favorável à protecção da informação do sector público pelos direitos de autor. Porém, temos sérias dúvidas que esta via seja a mais adequada.

Em harmonia com a possibilidade deixada aos Estados-membros pela Convenção de Berna, o Estado Português não concedeu protecção aos textos de convenções, leis, regulamentos e relatórios e decisões administrativas, judiciais ou de quaisquer órgãos ou autoridades do Estado ou da Administração²⁸. Além disso, foram excluídos do objecto de protecção, *inter alia*, os requerimentos, alegações e outros textos apresentados por escrito ou oralmente perante autoridades ou serviços públicos, bem como, de um modo geral, os textos propostos e os discursos proferidos em debates públicos sobre assuntos de interesse comum²⁹.

Será discutível, todavia, se as compilações dos conteúdos não protegidos, na medida em que forem sistemáticas em termos de originalidade autoral, podem ser protegidas enquanto bases de dados. Protecção esta que, não obstante, recairia apenas sobre a estrutura da compilação³⁰, já não sobre o conteúdo. Porém, esta hipótese poderia ser recusada em virtude de tais compilações realizadas pelo Estado ou outros órgãos da Administração serem assimiláveis à categoria da chamada obra oficial, como a bandeira, o hino ou a moeda.

²⁷ Convenção de Berna Para a Protecção das Obras Literárias e Artísticas, Art. 2.º, 4.

²⁸ Cfr. arts 8.º, 1, 3.º, 1-c, Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos (CDADC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de Março, e alterado pelas Leis n.º 45/85, de 17 de Setembro, e n.º 114/91, de 3 de Setembro e pelos Decretos-Lei n.º 332/97 e 334/97, ambos de 27 de Novembro.

²⁹ CDADC, art. 7.º.

³⁰ A sua forma de expressão para efeitos de direito de autor. A protecção das compilações de dados (com exclusão dos dados enquanto tais) pelo direito de autor é também prevista no Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (ADPIC, 1994), dispendo no art. 10.º, 2, que as compilações de dados ou de outros elementos, quer sejam fixadas num suporte legível por máquina ou sob qualquer outra forma, que, em virtude da selecção ou disposição dos respectivos elementos constitutivos, constituam criações intelectuais, serão protegidas enquanto tal; mais acrescenta que essa protecção nem abrangerá os próprios dados ou elementos, nem prejudicará os eventuais direitos de autor aplicáveis a esses dados ou elementos. Em termos próximos, veja-se também o art. 5.º do Tratado da OMPI sobre Direito de Autor (Genebra, 1996)

Parece, assim, que em conformidade com a faculdade deixada aos Estados-membros pela Convenção de Berna, o Estado Português não concedeu protecção pelo direito de autor às obras geradas pelos seus organismos, nelas se devendo incluir, por conseguinte, as bases de dados de órgãos públicos. Aliás, pouco sentido faria que o Estado se arrogasse direitos de exclusivo, como o direito de autor, sobre leis, decisões judiciais e administrativas, e compilações de informação gerada no seio dos seus organismos. A informação do sector público é, e deve ser, por excelência, informação livre, a menos que essa informação seja objecto de reserva do Estado (por razões de segurança, nomeadamente) ou de direitos privados (dados pessoais, direitos de autor, segredos empresariais).

Ora, a orientação da Comissão aponta no sentido de conceder protecção pelo direito de autor às obras do Estado, em ordem a gerar uma fonte de receitas e promover a integridade dessa informação. Pensamos, porém, que esta via é marcada por uma lógica de instrumentalização do direito de autor em favor da indústria da informação, conducente à degeneração deste instituto num mero direito sobre conteúdos informativos, ou, melhor ainda, “num direito dos privilégios das empresas de copyright”³¹. Admitimos, porém, que não será de excluir que possam ser criadas bases de dados originais quanto à sua estrutura e que os respectivos criadores humanos tenham direito de reivindicar direitos morais sobre tais obras. Porém, à semelhança do que se passa no domínio do direito das patentes³², os direitos patrimoniais serão legalmente cedidos ao Estado, o qual, todavia, deverá exercer esses direitos estritamente segundo critérios de interesse público³³.

2. Além disso, as bases de dados de órgãos públicos afiguram-se como susceptíveis de ser objecto do direito de propriedade intelectual *sui generis* instituído pela Directiva Bases de Dados³⁴, recentemente transposta para a ordem jurídica interna³⁵. Com efeito, a

³¹ J. Oliveira Ascensão, *O direito de autor como direito da cultura*, in *Num Novo Mundo do Direito de Autor?*, Lisboa, 1994, p. 1056.

³² Cfr. arts. 54.º, 10, e 55.º do Código da Propriedade Industrial.

³³ Neste sentido se deverá interpretar o Capítulo II (relativo à protecção das bases de dados pelo direito de autor) do Decreto-Lei n.º 122/2000 de 4 de Julho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março, relativa à protecção jurídica das bases de dados.

³⁴ Directiva n.º 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março, relativa à protecção jurídica das bases de dados (DBD). Sobre esta Directiva *vide*, por ex., a nossa dissertação *Informática, direito de autor e propriedade tecnodigital*, Coimbra 1998, especialmente §§ 39 et seq. e § 53 (direito do produtor de bases de dados). Veja-se, também, Cornish *et al.*, *Protection of and vis-à-vis databases*, in Dellebeke (ed.), *Copyright in Cyberspace: Copyright and the Global Information Infrastructure*, ALAI, Amsterdam: Cramwinckel, 1997, p. 435 s; Lehmann, *Die neue Datenbankrichtlinie und Multimedia*, NJW-CoR 1996, p. 249; Mallet- Poujol, *La directive concernant la protection juridique des bases de données: la gageure de la protection privative*, DIT 1/1996, p. 6; Weber, *Schutz von Datenbanken: Ein neues Immaterialgüterrecht*, UFITA 1996, p. 5; Goebel, *Informations- und Datenbankschutz in Europa*, in Heymann (Hrsg.), *Informationsmarkt und Informationsschutz in Europa*, p. 106; Berger, *Der Schutz elektronischer Datenbanken nach der EG-Richtlinie vom 11.3.1996*, GRUR 1997, p. 169; Flechsig, *Der rechtliche Rahmen der europäischen Richtlinie zum Schutz von Datenbanken*, ZUM 1997, p. 577; Guglielmetti, *La tutela delle banche dati con diritto sui generis nella direttiva 96/9 CE*, CI 1997, p. 177; Tissot, *La*

Directiva Comunitária sobre a protecção jurídica das Bases de Dados introduz uma figura susceptível de conferir protecção sobre as bases de dados de órgãos públicos. Atendendo à noção de bases de dados e aos requisitos de atribuição do direito *sui generis*, parece ser de concluir que este direito poderá cobrir as bases de dados de órgãos públicos. Na verdade, as bases de dados são aqui definidas em termos amplos, consistindo em colectâneas de obras, dados ou outros elementos independentes, dispostos de modo sistemático ou metódico e susceptíveis de acesso individual por meios electrónicos ou outros³⁶.

Independentemente da protecção a que haja lugar pelo direito de autor, as bases de dados assim definidas serão objecto de um direito chamado *sui generis* de proibir a extracção e/ou a reutilização da totalidade ou de uma parte substancial, avaliada qualitativa ou quantitativamente, do seu conteúdo. Este "direito de propriedade de informação"³⁷ é atribuído ao fabricante das bases de dados quando a obtenção, verificação ou apresentação desse conteúdo representem um investimento substancial do ponto de vista qualitativo ou quantitativo; sendo que esse investimento poderá consistir na utilização de meios financeiros e/ou de ocupação do tempo, de esforço e de energia³⁸.

As bases de dados de organismos públicos não são excluídas do âmbito deste direito, às quais se aplicará, gerando uma espécie de *Crown Copyright*. Nada parece obstar a que o organismo público possa ser considerado como o fabricante da base, pois que o investimento poderá consistir na utilização de meios financeiros e/ou de ocupação de tempo, esforço e energia. Pense-se, por exemplo, na informação gerada pela actividade de um serviço de patentes, ou até pela Assembleia da República³⁹.

3. A análise do conteúdo do direito *sui generis* leva-nos, porém, a concluir que os seus contornos poderão implicar uma séria restrição ao livre fluxo de informação.

No preâmbulo da directiva bases de dados diz-se claramente que este direito não cria um novo direito sobre os dados da base e que não deverá ser exercido em termos de facilitar abusos de posição dominante, nomeadamente no que respeita à criação e difusão de novos produtos e serviços que constituam um valor acrescentado de ordem intelectual,

protection juridique du contenu des autoroutes de l'information, in Hilty (Hrsg.), *Information Highway*, p. 199; Glavarría Iglesias / Torre Forcadelli, *La protección jurídica de las bases de datos por el derecho de autor*, RDM 1998, p. 1830.

³⁵ Decreto-Lei n.º 122/2000 de 4 de Julho, no exercício da Lei de autorização n.º 1/2000 de 16 de Março.

³⁶ Directiva Bases de Dados, art. 1.º, n.º 2; DL 122/2000 de 4 de Julho, art. 1.º (2 - Para efeito do disposto no presente diploma, entende-se por «base de dados» a colectânea de obras, dados ou outros elementos independentes, dispostos de modo sistemático ou metódico e susceptíveis de acesso individual por meios electrónicos ou outros.)

³⁷ Wiebe, *Information als Schutzgegenstand im System des geistigen Eigentums*, in Fiedler/Ullrich (Hrsg.), *Information als Wirtschaftsgut*, Köln, 1997, p. 107.

³⁸ Directiva Bases de Dados, art. 7.º, cons. 40, 2.ª parte; no direito interno, art. 12.º do DL 122/2000 de 4 de Julho, que deverá ser interpretado em conformidade com a Directiva, incluindo os seus considerandos.

³⁹ Cfr. W. Cornish, *Protection of and vis-à-vis databases*, in M. Delebeke (ed.), *Copyright in Cyberspace*, Amsterdão, 1997, p. 410.

documental, técnica, económica ou comercial (47). Nesse sentido aponta a Jurisprudência Europeia firmada no caso *Magill* e recentemente retomada na decisão *Ladbroke*.⁴⁰

Não obstante, estará sujeita a autorização do titular do direito a mera visualização do conteúdo da base de dados em ecrã sempre que tal exija a transferência permanente ou temporária da totalidade ou de uma parte substancial desse conteúdo para outro suporte. Além disso, dentro do direito *sui generis* configura-se um direito específico de impedir a extracção e/ou reutilização não autorizadas em relação a actos do utilizador que ultrapassam os direitos legítimos deste e prejudiquem assim o investimento, não se destinando apenas a proteger contra o fabrico de um produto parasita concorrente⁴¹. Fala-se, a propósito, na “fobia” do utilizador final⁴².

Temos, portanto, um direito de propriedade intelectual sobre conteúdos informativos, que abrange inclusivamente o poder exclusivo de visualização e a faculdade de impedir o acesso mesmo a partes não substanciais⁴³. Este direito, que pode ser transferido, cedido ou objecto de licenças contratuais, é considerado um instrumento fundamental de promoção das indústrias que operam no mercado europeu da informação.

Mas, este instrumento jurídico de promoção da indústria europeia da informação implica um sério custo em termos de livre fluxo de informação. Com efeito, informação tradicionalmente livre tornar-se-á objecto de um direito de exclusivo. É unânime o entendimento de que se trata de uma grave restrição ao livre fluxo da informação. Nas suas excepções não se contam, nomeadamente, a utilização para fins de informação⁴⁴.

O próprio legislador comunitário tem consciência da gravidade do excluído outorgado, consagrando um processo de controlo de aplicação da directiva, especialmente do direito *sui generis*, em ordem a verificar se a aplicação daquele direito deu origem a abusos de posição dominante ou a outros atentados à livre concorrência em termos de justificarem medidas apropriadas, particularmente a instituição de um regime de licenças não voluntárias⁴⁵.

Para além desta lógica estritamente concorrencial, é o próprio utilizador final de informação que passa a ser objecto de controlo. No fundo, o direito *sui generis* acaba por se traduzir numa excepção ao direito de acesso. Basta alegar que o acto do utilizador atenta contra o investimento para que o acesso à informação pública lhe seja negado. Quase se presume *iuris et de iure* que o cidadão é um concorrente parasita.

⁴⁰ Sobre as decisões *Magill* e *Ladbroke*, vide, respectivamente, Vinje, *Magill: Its Impact on the Information Technology Industry*, DIT 2/1993, p. 16; Bonet, *Propriétés Intellectuelles*, RTDE 1998, p. 591.

⁴¹ Directiva Bases de Dados, cons. 44 e 42.

⁴² Cfr. Mallet-Poujol, *La directive concernant la protection juridique des bases de données: la gageure de la protection privative*, DIT 1/1996, p. 8.

⁴³ No direito interno, veja-se o art. 12.º, 6, do Decreto-Lei n.º 122/2000, de 4 de Julho.

⁴⁴ Veja-se, de igual modo, no direito interno, art. 15.º do DL 122/2000 de 4 de Julho.

⁴⁵ Directiva Bases de Dados, art. 16.º, 3.

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

Por estas razões, a aplicação concreta deste direito deverá ter em conta os fins de disciplina económica que o animam. Mormente com o advento dos sistemas de protecção técnica que impedem acessos tecnologicamente não autorizados à informação colocada à disposição em rede, é necessário que se clarifique o princípio da liberdade de acesso à informação do sector público, sob pena de os cidadãos ficarem sujeitos ao “código técnico” que, bem implementado, evitará toda a “desobediência civil”⁴⁶. A importância do que fica dito compreende-se se tivermos em conta que a Proposta de Directiva sobre direito de autor e direitos conexos na Sociedade de Informação⁴⁷ destina-se, em larga medida, a implementar os Tratados da Organização Mundial da Propriedade Intelectual sobre direito de autor e certos direitos conexos⁴⁸. Nesse sentido, define como infracção o acesso não autorizado a uma base de dados por via do contornamento dos mecanismos tecnológicos de protecção; além disso, neste “direito técnico”⁴⁹, vem proibir também os actos de supressão ou eliminação da informação para gestão de direitos “tatuada” nos conteúdos informativos.

4. Neste domínio assume especial relevo a utilização das chamadas tecnologias robustas, como a cifragem e a estenografia⁵⁰. Estas aplicações da tecnologia criptográfica fornecem dispositivos técnicos de protecção e identificação dos dados das bases. No domínio da protecção dos direitos de autor e outras formas de propriedade intelectual estes sistemas permitem controlar o acesso e/ou a utilização das obras pelos utilizadores e melhorar a gestão dos direitos, tratando a informação a eles respeitante em condições de segurança. Por um lado, o titular dos direitos pode controlar o acesso aos conteúdos informativos. Por exemplo, pode condicionar o acesso à prestação de uma palavra-chave

⁴⁶ Cfr. Lessig, *The Zones of Cyberspace*, Stanford LR 1997, p. 1408.

⁴⁷ Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na Sociedade da Informação, apresentada em Dezembro de 1997, entretanto alterada [COM(99) 250 final].

⁴⁸ Tratado da OMPI sobre Direito de Autor e Tratado da OMPI sobre Prestações e Fonogramas, Dezembro de 1996, Genebra.

⁴⁹ Burkert, *Informationszugansrechte in Europa*, in Heymann (Hrsg.), *Informationsmarkt und Informationsschutz in Europa*, Köln, 1995, p. 86.

⁵⁰ Veja-se o Livro Verde da Comissão, *O direito de autor e os direitos conexos na Sociedade da Informação*, COM(95), 382, e o respectivo *Seguimento*, COM(96) 568 final. Nos EUA, *Intellectual Property and the National Information Infrastructure, The Report of the Working Group on Intellectual Property Rights*, Bruce Lehman, Ronald Brown, September 1995

ou a outros procedimentos de identificação e de autenticação, servindo-se de técnicas criptográficas. No sistema de chave privada, os dados são encriptados com a mesma chave que é utilizada para encriptar e decriptar (criptografia simétrica e assimétrica). Estas técnicas permitem ainda limitar o acesso, por exemplo, a horários pré-definidos, a partes determinadas dos conteúdos ou a certas pessoas. Por outro lado, o titular dos direitos pode controlar os termos da utilização das bases de dados pelas pessoas que têm direito de acesso. Trata-se, por exemplo, de proibir a cópia ou limitar o número de cópias ou, ainda, de um modo geral, delimitar os termos da sua utilização.

Assim, estes dispositivos técnicos apresentam interesse inegável para os titulares de direitos. Com efeito, reforçam a exclusividade jurídica através da exclusividade técnica, contribuindo para a eficácia do direito exclusivo. Patrimonialmente, as restrições ao acesso ou à utilização permitem o pagamento por sessão, uma vez que possibilitam o controlo individual da utilização das obras⁵¹.

Todavia, apesar dos níveis de segurança que oferecem, estes sistemas de protecção e identificação técnica podem ser violados mediante dispositivos que dissimulam, suprimem ou de um modo geral contornam essas barreiras técnicas. Em vista disto, foram adoptadas medidas destinadas a proteger os titulares de direitos, bem como os prestadores de serviços de acesso condicional. Relativamente aos primeiros, trata-se dos Tratados da OMPI que consagram preceitos destinados à protecção jurídica dos sistemas técnicos de protecção e identificação, incumbindo as Partes Contratantes de preverem uma protecção jurídica adequada e sanções jurídicas eficazes contra a neutralização das medidas técnicas eficazes utilizadas pelos titulares de direitos de autor e de direitos conexos no quadro do exercício dos seus direitos⁵².

Com efeito, a Conferência Diplomática sobre certas questões relativas ao direito de autor e aos direitos conexos, realizada em 20 de Dezembro de 1996, em Genebra, sob os auspícios da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), adoptou dois novos Tratados: o Tratado OMPI sobre o direito de autor e o Tratado OMPI sobre prestações e fonogramas⁵³. Adoptou, ainda, dois documentos interpretativos: as Declarações Acordadas

⁵¹ Em vista das vantagens destas tecnologias seguras para a protecção dos direitos de propriedade intelectual, a tecnologia de cifragem está cada vez mais integrada em sistemas e aplicações comerciais, como sejam a *pay tv* (em que é devida uma taxa de assinatura para a decifragem), os discos digitais versáteis (DVD), que utilizam técnicas de cifragem para evitar a pirataria.

⁵² Tratados da OMPI sobre Direito de Autor (art. 11.º e 12.º) e sobre Prestações e Fonogramas (art. 18.º e 19.º). No direito comparado estes Tratados foram já implementados no Brasil (Lei n.º 9.610, de 19 de Fevereiro de 1998) e nos EUA (*Digital Millennium Copyright Act* de finais de 1998), onde o círculo de proibição foi alargado a actividades de comercialização de dispositivos cuja finalidade essencial seja o contornamento proibido das medidas de carácter tecnológico.

⁵³ A iniciativa de constituir um Comité de Peritos para analisar questões relativas a um possível protocolo à Convenção de Berna que clarificasse ou instituisse novas regras, foi tomada em 1989, um ano após a adesão dos Estados Unidos da América à Convenção de Berna ("Berne Convention Implementation Act of 1988", Act of October 31, 1988, Pub. L. 100-568, 102 Stat. 2853). Note-se que os EUA conseguiram aderir à Convenção de

respeitantes aos novos Tratados da OMPI. Relativamente a um terceiro Tratado sobre um direito *sui generis* de propriedade intelectual respeitante às bases de dados, embora constasse da proposta de base, a Conferência Diplomática limitou-se, porém, a adoptar uma Recomendação sobre trabalhos futuros da OMPI com vista à preparação de um Tratado sobre a propriedade intelectual respeitante às bases de dados.⁵⁴

Por outro lado, as regras acordadas inscrevem-se no processo de adaptação deste instituto ao novo paradigma da tecnologia digital, dando resposta a um conjunto de questões inventariadas em diversos documentos oficiais elaborados por várias organizações dos quatro cantos do planeta, destacando-se o Livro Branco⁵⁵ nos EUA, e, na Europa, o Livro Verde apresentado pela Comissão⁵⁶. A importância fulcral destes novos Tratados OMPI tem sido apontada, não apenas no âmbito do direito de autor e dos direitos conexos, mas também noutros domínios, como sejam o comércio electrónico e o processo de convergência das tecnologias da informação e da comunicação⁵⁷.

Berna (Acto de Paris 1971) sem terem enxertado no seu sistema de copyright o droit moral consagrado no art. 6bis. O mesmo já estava aliás no Acordo NAFTA, apesar de as partes se vincularem a dar efeito às disposições substantivas, *inter alia*, da Convenção de Berna 1971 (Art. 1701).

⁵⁴ Em linhas gerais, o Tratado sobre o direito de autor complementa a Convenção de Berna para a Protecção das Obras Literárias e Artísticas (Acto de Paris 1971), adaptando-a ao ambiente digital, garantindo aos autores protecção jurídica sobre as suas obras, incluindo expressamente os programas de computador e as bases de dados, relativamente aos actos de distribuição, aluguer, comunicação ao público e colocação à disposição do público em redes. O Tratado contém, ainda, disposições relativas aos dispositivos técnicos de protecção (tais como a neutralização de dispositivos contra a cópia) e aos sistemas de informação para gestão dos direitos. Além disso, a liberdade de as partes contratantes adoptarem limitações e excepções aos direitos atribuídos aos autores, artistas e produtores de fonogramas é admitida nos termos da “regra dos três” constante da Convenção de Berna (Art. 9.º, 2: “Fica ressalvada às legislações dos países da União a faculdade de permitirem a reprodução das referidas obras, em certos casos especiais [1.], desde que tal reprodução não prejudique a exploração normal da obra [2.] nem cause prejuízo injustificado aos legítimos interesses do autor[3.]”.

⁵⁵ *Intellectual Property and the National Information Infrastructure: The Report of the Working Group on Intellectual Property Rights*, September 1995.

⁵⁶ *O direito de autor e os direitos conexos na Sociedade da Informação*, COM(95) 382 final, 19.07.1995. O Livro Verde abriu um processo de consulta aos interessados sobre questões gerais como o domínio público remunerado e a protecção do património cultural, sobre questões horizontais relativas ao direito aplicável, ao esgotamento dos direitos e importações paralelas, sobre direitos específicos (o direito de reprodução, o direito de comunicação ao público, o direito de difusão/transmissão digital, o direito de radiodifusão digital, o direito moral) e sobre questões relacionadas com a exploração dos direitos (aquisição e gestão de direitos e sistemas técnicos de identificação e de protecção).

Para além dos documentos referidos, veja-se, também, *inter alia*: na Austrália, *Highways to change: Copyright in the new Communications Environment, Report of the Copyright Convergence Group*, August 1994; em França, o *Rapport Sirinelli — Industries culturelles et nouvelles technologies*, septembre 1994; no Canadá, *Copyright and the Information Highway, Final Report of the Copyright Sub-Committee*, Ottawa, March 1995; no Japão, *Predicted Problems and Possible Solutions for Administering Intellectual property Rigths in a Multimedia Society*, Tokyo, Juin 1995.

⁵⁷ Na Comunicação da Comissão *Uma iniciativa europeia para o comércio electrónico*, os novos Tratados OMPI foram considerados “essenciais para estimular e facilitar o comércio electrónico à escala internacional”, desde logo porque “os mecanismos de protecção dos direitos de autor, baseados também em tecnologias seguras, como a cifragem e os cartões inteligentes, asseguram a protecção do material digital e são um factor essencial do desenvolvimento de um mercado de massas da informação electrónica.” (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, *Uma iniciativa europeia para o comércio electrónico*, COM(97) 157 final, 16.04.1997, pp. 25-6, 20). Em causa estão as disposições sobre a tutela de sistemas técnicos de identificação e de protecção constantes dos Tratados, relacionando-se, directamente, com o problema da protecção jurídica dos serviços de acesso condicional, no quadro da promoção do comércio electrónico. Com efeito, no Livro Verde relativo à Protecção Jurídica dos Serviços Codificados, a Comissão tinha já considerado que: “Os prestadores de serviços necessitam de protecção contra a pirataria dos serviços por descodificadores e cartões inteligentes ilícitos ou outros

A reconhecida importância dos novos Tratados OMPI impulsionou a Comissão⁵⁸ a, apresentar, em finais de 1997, uma nova iniciativa legislativa em matéria de direito de autor e direitos conexos: a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na Sociedade da Informação.⁵⁹ Com efeito, baseando-se nos novos Tratados OMPI, a Proposta “adapta e complementa” o quadro jurídico existente “aos novos desafios da digitalização e do multimédia”, em ordem a permitir o bom funcionamento do mercado interno e proteger e estimular a criatividade, a inovação e o investimento na Comunidade, relativamente a “novos produtos e serviços que incluem propriedade industrial”, intervindo em quatro áreas prioritárias: o direito de reprodução, o direito de comunicação ao público, a protecção jurídica dos sistemas técnicos de identificação e protecção e o direito de distribuição, incluindo o princípio do esgotamento.⁶⁰

5. Assim, na sequência dos Tratados OMPI, está em discussão uma medida de harmonização destinada a implementá-los⁶¹, mas que porém vai mais longe, estendendo essa protecção juridico-tecnológica ao direito *sui generis* dos produtores de bases de

dispositivos de pirataria.” (*Protecção Jurídica dos Serviços Codificados no Mercado Interno — consulta sobre a necessidade de uma acção comunitária*, Livro Verde, COM(96), 76 final, 06.03.1996, p. 23). Trata-se, em suma, dos serviços de radiodifusão e interactivos, independentemente do seu meio de transmissão, cuja característica comum reside no facto de o acesso ao serviço à distância ser condicionado a uma autorização prévia que tem por objectivo assegurar a remuneração do serviço, abrangendo todos os serviços que são prestados com base num acesso condicional, designadamente, os serviços televisivos e radiofónicos por assinatura, o vídeo a pedido, o áudio a pedido, a edição electrónica e um vasto leque de serviços em linha, os quais são prestados ao público com base numa assinatura ou numa tarifa em função da utilização (cfr. Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos serviços que se baseiem ou consistam num acesso condicional, COM(97) 356 final, 09.07.1997, Exposição de Motivos, p. 4). Depois, no Livro Verde da Comissão relativo à Convergência, apesar de “a protecção insuficiente dos DPI” (direitos de propriedade intelectual) ser apontada como um dos obstáculos ao processo de convergência — entendendo-se que a “protecção insuficiente constitui já um obstáculo para o conteúdo fora de linha, que pode projectar-se no universo ‘em linha’” —, apesar disso, considera-se que os novos Tratados da OMPI “ajudam a clarificar a situação actual”, nomeadamente porque “tornaram claro que uma ‘comunicação pública’ para efeitos da legislação dos direitos de autor inclui a situação em que uma obra é colocada ao dispor do público (por exemplo, através de um sítio Web) de modo interactivo.” (*Convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e às suas implicações na regulamentação - para uma abordagem centrada na Sociedade da Informação*, Livro Verde da Comissão, COM(97) 623 final, 03.12.1997, pp. 21, 27).

⁵⁸ Consagrando o “método de abordagem adoptado”, designadamente em termos de “prioridades e meios de acção escolhidos”, na Comunicação *Seguimento do Livro Verde sobre o direito de autor e os direitos conexos na Sociedade da Informação*, COM(96) 568 final, 20.11.1996. Para os novos Tratados OMPI entrarem “rapidamente em vigor”, a Comissão apresentou uma Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a assinatura, em nome da Comunidade Europeia, do Tratado da OMPI sobre o direito de autor e do Tratado da OMPI sobre prestações e fonogramas COM(97), 193 final, 06.05.1997.

⁵⁹ COM(97) 628 final, 10.12.1997, p. 2-3.

⁶⁰ Outros assuntos tratados no Livro Verde de 1995, como sejam o direito aplicável, o direito de radiodifusão digital, o direito moral e a gestão de direitos, não foram incluídos no âmbito da Proposta, por exigirem, nos termos do Seguimento, “uma maior reflexão e/ou novas iniciativas antes de ser possível tomar decisões”. Questões estas que, de um modo geral, não são, também, objecto de resposta nos Tratados OMPI.

⁶¹ Veja-se agora a Proposta alterada de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na Sociedade da Informação [COM(99) 250 final]. Sobre a primeira versão veja-se o nosso *Informática, direito de autor e propriedade tecnodigital*, Coimbra 1998; veja-se também, no direito comparado, Flechsig, Reinbothe, Dietz, ZUM 1998, p. 139, p. 429, p. 438.

dados, para além de tratar apenas no preâmbulo uma série de questões várias como sejam, nomeadamente, o desenvolvimento da criptografia, a privacidade dos utilizadores e os testes de segurança de sistemas. Deste modo, temos um direito de proibir o acesso e a protecção jurídica das medidas tecnológicas que reforçam esse direito⁶², bem como das medidas destinadas à gestão de direitos.

Mas isto levanta uma série de questões, em especial quando a base de dados é constituída pura e simplesmente por informações do domínio público. Hoje está em causa a noção de domínio público. Com este direito *sui generis*, que se renova automaticamente com a realização de um investimento substancial na (re)produção da base, o domínio público parece desaparecer. Em especial se atendermos ao regime a que inclusivamente os utilizadores legítimos estarão sujeitos, no que respeita aos actos de extracção e re-utilização do conteúdo das bases de dados.

Em vista destas considerações, parece-nos que se deverá moderar os contornos mais extremos do direito *sui generis* do produtor de bases de dados para actos de extracção e re-utilização relativos à exploração económico-mercantil desses conteúdos informativos, de modo a que ao utilizador final — afinal de contas, o cidadão da Sociedade da Informação — não fique reservada a figura do potencial parasita ou do sabotador do investimento.

⁶² Veja-se já no direito interno o art. 19.º do DL 122/2000 de 4 de Julho (“2 - Podem igualmente ser objecto de apreensão os dispositivos em comercialização que tenham por finalidade exclusiva facilitar a supressão não autorizada ou a neutralização de qualquer salvaguarda técnica eventualmente colocada para proteger uma base de dados”). Protecção esta reforçada pelo regime instituído pela Directiva n.º 98/84/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Novembro, relativa à protecção jurídica dos serviços que se baseiem ou consistam num acesso condicional. A exposição do mercado destes serviços ao risco da pirataria justificou a sua protecção jurídica, em vista do desenvolvimento igualmente célere da “pirataria”: um sector paralelo e rentável em que são fabricados e comercializados dispositivos que permitem o acesso não autorizado a esses serviços, estando actualmente a ser utilizados para a comercialização desses dispositivos publicações especializadas e uma série de locais na Internet, e assistindo-se também ao desenvolvimento de um mercado de serviços pós venda para assegurar a manutenção dos referidos dispositivos (cfr. *Protecção Jurídica dos Serviços Codificados no Mercado Interno*, Livro Verde da Comunicação, COM(96) 76 final). Os serviços de acesso condicional têm como característica comum o facto de o acesso ao serviço à distância (radiodifusão ou serviços interactivos) ser condicionado a uma autorização prévia que tem por objectivo assegurar a remuneração do serviço, designadamente os serviços televisivos e radiofónicos por assinatura, o vídeo a pedido, o áudio a pedido, a edição electrónica e um vasto leque de serviços em linha, os quais são prestados ao público com base numa assinatura ou numa tarifa em função da utilização. Todos estes serviços são prestados ao público no sentido de que um determinado conteúdo é colocado à disposição de todos os membros do público que estejam dispostos a pagar o “título de acesso” ao serviço. A Directiva sobre a protecção jurídica dos serviços de acesso condicional destina-se a acautelar interesses de diversos intervenientes no processo em razão do acesso não autorizado ao serviço: 1.º os fornecedores do serviço, contra a perda de receitas provenientes de assinaturas que lhe seriam devidas; 2.º o fornecedor do acesso condicional, contra os prejuízos decorrentes de substituições de mecanismos de acesso condicional; 3.º o fornecedor do conteúdo, contra os prejuízos financeiros indirectos decorrentes, uma vez que o montante pago aos titulares dos direitos de autor tem geralmente em conta os potenciais índices de audiência, e a recepção priva-os do rendimento que teriam normalmente auferido com base nas assinaturas que deveriam ser pagas; 4.º o consumidor, uma vez que os prejuízos sofridos pelo fornecedor do serviço traduzir-se-ão no aumento dos preços de utilização dos seus serviços e dispositivos, para além da fraude ao nível do consumo em razão da origem enganosa do dispositivo pirata, pois que se o fornecedor modificar o sistema de acesso condicional o dispositivo adquirido deixará de ter qualquer utilidade para o consumidor.

III. Direito de Acesso a Bases de Dados de Órgãos Públicos

1. O acesso a uma base de dados de órgãos públicos destina-se, em princípio, a aceder aos documentos da Administração contidos nessa base. Assim, o regime de acesso aos documentos da administração será considerado no problema do acesso às bases de dados de órgãos públicos. Interessa, para já, analisar a problemática em discussão a nível comunitário.

No Livro Verde relativo à Informação do Sector Público, a Comissão pronunciou-se no sentido de que a existência de um direito de acesso não significaria acesso automaticamente ilimitado e incondicional à informação do sector público.

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

Depois, embora nos Estados-membros, regra geral, não fosse necessário provar a existência de um interesse no acesso à informação do sector público, já esse acesso seria condicionado em termos de tempo, quantidade e formato da informação à qual se pretende aceder. Em ordem a facilitar o acesso são considerados, a este propósito, alguns instrumentos práticos, em especial mecanismos de pesquisa fáceis de usar através da criação de meta-dados e guias. Além disso, o preço seria também um factor de condicionamento do acesso. Tem-se em conta que estes variam muito de um Estado Membro para outro e em diferentes organismos públicos no mesmo Estado Membro. Segundo a orientação da Comissão, as políticas de preços poderiam variar consoante a natureza da informação, devendo ser fixado um preço que traduzisse os custos de preparação e comunicação ao sector privado, mas que não incluísse necessariamente o custo total da administração de rotina, e podendo o preço ser reduzido se a prestação do serviço fosse necessária em prol do interesse público⁶³. A orientação prevalecente teria em conta: o interesse de acesso, a custo razoável, para todos (1); o interesse do potencial de exploração (2); a concorrência leal (3).

⁶³ A pesquisa, reprodução e revisão da informação constituiriam os únicos custos previstos pela lei estadunidense.

Por outro lado, no contexto das regras aplicáveis aos auxílios estaduais, considera-se que os fornecedores públicos de informação estariam, em determinadas circunstâncias, em concorrência com o sector privado. Para efeitos de política da concorrência distingue-se entre a informação que não existe noutra fonte, que deve ser disponibilizada em condições razoáveis numa base de orientação ditada pelo custo⁶⁴, e a informação disponível noutras fontes à qual se poderão aplicar os preços de mercado⁶⁵. Em sede de contratos públicos, as regras da concorrência aplicar-se-iam, ainda, por um lado, aos contratos de edição quando a instituição pública paga ou subsidia a publicação (art. 92.º) e, por outro, aos contratos de distribuição nos casos em que haja limitações ao número de distribuidores, a fim de atingir determinados objectivos, por exemplo, uma determinada cobertura geográfica (art. 85.º).

2. A nosso ver, parece claro que, em princípio, qualquer cidadão deverá ter o direito de acesso à informação do sector público. Não obstante, na regulamentação deste direito interessa atender a interesses de diversa natureza. Com efeito, a existência de um direito de acesso não significará acesso automaticamente ilimitado e incondicional à informação do sector público.

Por um lado, deverão ser respeitadas certas excepções ao direito de acesso. Em especial, são de referir as matérias de segredo de Estado e segredo de justiça (incluindo o segredo no processo de decisão), segredo pessoal, segredo empresarial. Estas matérias deveriam ser deixadas ao arbítrio dos Estados-membros, ressalvando as directivas existentes, como a relativa a dados pessoais. A confidencialidade da informação pode justificar excepções ao direito de acesso à informação do sector público. A confidencialidade da informação poderá revestir, principalmente, três tipos: o segredo de estado, o segredo pessoal e o segredo empresarial.

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

Segundo, a protecção da reserva de intimidade ou, de um modo mais geral, a tutela da privacidade, justificam a confidencialidade de informação produzida por organismos do sector público. Trata-se da excepção de segredo pessoal. Nesse sentido, o acesso a informação do sector público que contenha dados pessoais deverá respeitar, nos quadro

⁶⁴ A chamada doutrina das infra-estruturas essenciais.

⁶⁵ Segundo o princípio da diversidade.

da Constituição (art. 35.º), os termos da Lei da Protecção de Dados Pessoais⁶⁶ complementada pela Lei da Privacidade nas Telecomunicações⁶⁷ e certos regimes especiais⁶⁸. Com efeito, grande parte da informação contida nas bases de dados dos órgãos públicos refere-se ou permite a identificação de indivíduos, isto é, a informação das bases de dados de órgãos públicos abrange muitos e diversos tipos de dados pessoais. Tenham-se em mente, por exemplo, os dados demográficos e geográficos, contas bancárias, registos de veículos e crédito, informações médicas, emprego, segurança social, etc.

Terceiro, embora o segredo empresarial possa integrar a informação do sector público, o direito de acesso não deverá ter lugar neste domínio. Isso mesmo resultava já antes da Lei, dispondo que os interessados não têm o direito de consultar processos que contenham documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica⁶⁹.

Quarto, será ainda de ponderar uma cláusula do razoável. Com efeito, relativamente a uma excepção destinada a evitar apenas custos ou cargas de trabalho excessivos aos organismos competentes, sentimos algumas dúvidas quanto a tratar-se de uma excepção *proprio sensu*. Melhor seria, porventura, substituí-la mediante uma cláusula do razoável, nos termos da qual o acesso à informação poderia ser recusado em virtude da irrazoabilidade do pedido. A concretização casuística desta cláusula do razoável ficaria para a jurisprudência. Em alternativa, poder-se-ia não consagrar uma excepção destinada apenas a evitar custos ou cargas de trabalho excessivos aos organismos competentes, regulando-se o problema no quadro das condições de acesso. Assim, o acesso à informação não poderia ser recusado em razão, por exemplo, do trabalho e custos exigidos na recolha e revisão da informação pretendida, mas caberia ao organismo competente regular os termos de prestação dessa informação na relação quantidade-tempo-preço em função das suas possibilidades de serviço. Esta segunda via parece coadunar-se melhor com o princípio do acesso universal à informação do sector público, o qual permite o

⁶⁶ Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

⁶⁷ Lei n.º 69/98, de 28 de Outubro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 97/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector da telecomunicações.

⁶⁸ Decreto-Lei n.º 309/98 de 14 de Outubro (regulamenta a manutenção de uma base de dados pessoais pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna no âmbito da actividade de segurança privada); Lei n.º 62/99 de 2 de Março (estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos em matéria de identificação criminal e de contumazes da Direcção-Geral de Serviços Judiciários); Decreto-Lei n.º 352/99 de 3 de Setembro (estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos da Polícia Judiciária); Decreto-Lei n.º 395/99 de 13 de Outubro (estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos dos Institutos de Medicina Legal de Lisboa, Porto e Coimbra).

⁶⁹ Cfr. art. 62.º, 1, Código de Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro). A previsão desta norma não se limita, aliás, ao segredo empresarial, abrangendo também todos os documentos classificados pela administração.

condicionamento do acesso à informação e exige a presença de um outro valor de ponderação capaz de justificar uma sua excepção.

Depois, a regulamentação das condições de acesso abrange ainda outros factores como a natureza do suporte, a implementação de mecanismos de pesquisa e meta-dados e guias de informação, e os preços.

Primeiro, relativamente à natureza do suporte, faz sentido que o regime de acesso à informação do sector público varie consoante a informação se encontre apenas em suporte analógico ou já em suporte electrónico. Com efeito, no primeiro caso, justificar-se-á a existência de um limite de tempo. Porém, no segundo caso, isto é, em forma electrónica, não se justificará, em princípio, qualquer prazo de entrega da informação nem a limitação do seu conteúdo, seja em formato final ou em bruto, que não sejam os decorrentes do próprio funcionamento dos organismos competentes. Assim, por exemplo, se um determinado organismo dispõe de um “quiosque multimedia” com toda a informação produzida no exercício das suas funções e se esse “quiosque” por razões de segurança se encontra situado no interior das instalações do organismo, então o acesso à informação que contém ficará limitado ao horário de funcionamento desse organismo. Porém, com a digitalização da informação do sector público torna-se possível, e agora obrigatório por força da referida Resolução do Conselho, o seu acesso à distância por via electrónica na Internet. Aos “quiosques multimedia” seguir-se-ão as bases de dados electrónicas acessíveis ao público em rede, no momento e local individualmente escolhidos por cada utilizador, sendo este factor, a nosso ver, decisivo na concretização do acesso à informação do sector público na Sociedade da Informação.

Segundo, a implementação de mecanismos de pesquisa, metadados e guias permitirá a optimização da acessibilidade da informação pública sob forma digital na Internet. Com efeito, será necessário implementar mecanismos de pesquisa fáceis de usar em coordenação com a criação de metadados e guias de classificação e gestão da massa de informação. Os mecanismos de pesquisa deverão ser desenvolvidos em termos de interoperabilidade com os metadados e guias de classificação, e vice versa⁷⁰. A questão de quais os mecanismos de pesquisa e do conteúdo dos metadados e guias é uma questão técnica que deverá ser orientada, num quadro de eficiência tecnológica, pelas necessidades dos utentes da informação.

⁷⁰ Veja-se a este respeito a Decisão n.º 1719/1999/ CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Julho de 1999 relativa a uma série de orientações, incluindo a identificação de projectos de interesse comum, respeitantes a redes transeuropeias para o intercâmbio electrónico de dados entre administrações (ID), e a Decisão n.º 1720/1999/ CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Julho de 1999 relativa a uma série de acções e medidas destinadas a garantir a interoperabilidade das redes transeuropeias para intercâmbio de dados entre administrações (IDA) e o acesso a essas redes.

Terceiro, o preço de acesso à informação será também um factor condicionante do acesso à informação do sector público. Em conformidade com a linha de orientação da Comissão, segundo a qual a existência de um direito de acesso não significa acesso automaticamente ilimitado e incondicional à informação do sector público, justifica-se a cobrança de preços pela informação prestada, isto é, que a informação seja disponibilizada a título oneroso. Não obstante, os preços a praticar deverão respeitar o princípio do acesso universal à informação do sector público. Nesse sentido, estes preços deverão permitir o acesso para todos à informação do sector público. Todavia, na fixação destes preços deverão ser considerados os interesses de outros agentes, em especial as empresas de conteúdos informativos. A informação do sector público apresenta um elevado potencial de exploração para estas empresas. Nesse sentido, o seu custo deverá ser razoável, em termos de não prejudicar o potencial de exploração pelas empresas de conteúdos.

Quarto, a problemática da fixação dos preços prende-se directamente com a questão da intervenção directa dos organismos públicos no mercado como prestadores de informação. Em abstracto, nada parece obstar a que os organismos públicos possam intervir directamente no mercado. De igual modo, deverão poder contratar a edição e a distribuição da informação a empresas de conteúdos informativos, promovendo a chamada indústria da informação. Estas empresas, por seu turno, poderão ser consideradas, em certos termos, empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, sem que isso afecte necessariamente de maneira contrária aos interesses da Comunidade o desenvolvimento das trocas comerciais. Por outro lado, contudo, as empresas concessionárias do fornecimento da informação do sector público deverão, por razões de concorrência, permitir o acesso a dados que não existam noutras fontes segundo o custo de recolha, reprodução e revisão (*doutrina das infra-estruturas essenciais*), podendo apenas praticar preços de mercado em relação a informação disponível noutras fontes (*princípio da diversidade*).

3. O acesso a uma base de dados de órgãos públicos destina-se, em princípio, a aceder aos documentos da Administração contidos nessa base. Ora, entre nós, o acesso aos documentos da Administração é objecto de um regime próprio⁷¹. Nos termos deste regime, sucintamente, por documentos da administração entendem-se todos os documentos relativos a actividades desenvolvidas, e que têm origem ou são detidos, por órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, órgãos dos

⁷¹ Lei n.º 63/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e, recentemente, pela Lei 94/99, de 16 de Julho (LADA). Veja-se também os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, definidos pelo Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, especialmente arts. 25.º (comunicações informáticas), 26.º (correio electrónico), e art. 47.º (sistema INFOCID).

institutos públicos e das associações públicas e órgãos das autarquias locais, suas associações e federações e outras entidades no exercício de poderes de autoridade, nos termos da lei. Aos documentos da administração juntam-se, para efeitos de regime, os documentos em poder de organismos que exerçam responsabilidades públicas em matéria ambiental sob o controlo da Administração Pública⁷².

O acesso aos documentos da administração é regulado pelo princípio da Administração Aberta, nos termos do qual o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade. Trata-se, por outras palavras, do princípio do acesso universal à informação do sector público contida nos documentos da administração sujeitos a este regime legal. Além disso, o direito de acesso aos documentos administrativos abrange não apenas o direito de obter a sua reprodução, mas também o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo; sendo que o exercício, a todo o tempo, do direito de acesso a documentos administrativos que tenham sido objecto de depósito em arquivo não é prejudicado por tal facto.⁷³

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

Primeiro, o acesso a documentos da administração pode ser recusado por razões de segurança interna e externa, por razões de segredo de justiça, ou por razões de segredo empresarial⁷⁴.

Segundo, consagra-se o direito de todos à informação mediante acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo. A hipótese desta norma é recortada pelas definições de documentos administrativos e documentos nominativos, sendo estes últimos os que contêm dados pessoais. A distinção releva na medida em que o direito de acesso de todos vale apenas para os documentos administrativos não nominativos. Com efeito, aos documentos nominativos só podem ter acesso a pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros que daquela obtenham autorização escrita ou que demonstrem interesse directo, pessoal e legítimo⁷⁵. A protecção jurídica dos dados pessoais foi objecto de harmonização comunitária europeia através da Directiva Dados Pessoais⁷⁶. No

⁷² LADA, art. 2.º, 1, e art. 3.º.

⁷³ LADA, art. 1.º, art. 7.º, 2 e 3.

⁷⁴ LADA, arts. 5.º, 6.º, 10.º, 1.

⁷⁵ LADA, arts. 7.º, 1, 4.º, 8.º.

⁷⁶ Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados. Sobre esta Directiva poderá ver-se, especialmente, Ehmann/Helfrich, *EG-Datenschutzrichtlinie - Kurzkomentar*, Köln: O. Schmidt, 1999; Dammanann/Simitis, *EG-Datenschutzrichtlinie. Kommentar*, Baden-

entender da Comissão, esta Directiva⁷⁷ consagrou regras vinculativas para os sectores público e privado, tendo alcançado o equilíbrio necessário entre o princípio do acesso à informação do sector público e a protecção dos dados pessoais. Especial relevo assumem os dados estatísticos, em que o princípio vigente reforçaria o nível de protecção dos dados. O princípio do sigilo estatístico impede não só o acesso de quaisquer outros utilizadores privados, como também a transmissão de dados confidenciais a outros organismos administrativos, além dos institutos de estatística. Assim, a Directiva sobre protecção de dados pessoais terá consagrado regras vinculativas para os sectores público e privado em termos de encontrar o necessário equilíbrio entre o princípio do acesso à informação do sector público e a protecção dos dados pessoais⁷⁸. A regulamentação da protecção de dados pessoais deverá ser plenamente observada em caso de dados pessoais controlados pelo sector público⁷⁹, tanto mais que o advento da sociedade da informação traz novos riscos para a privacidade pessoal se os registos públicos passarem a estar acessíveis electronicamente em linha na Internet e em grandes quantidades.

Terceiro, o acesso a documentos constantes de processos não concluídos ou a documentos preparatórios de uma decisão é diferido até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração⁸⁰.

Baden, 1997; Ehmann/Helfrich /Zimmer-Helfrich (Hrsg.), *Die EG-Datenschutzrichtlinie*, Köln, 1996; HEYMANN, THOMAS (Hrsg.), *Informationsmarkt und Informationsschutz in Europa*, 1995; Heredero Higuera, *La Directiva Comunitaria de Protección de los Datos de Carácter Personal*, Pamplona: Aranzadi, 1997; Simitis, *Vom Markt zur Polis: Die EU-Richtlinie zum Datenschutz* / Kilian, *Europäisches Datenschutzrecht — Persönlichkeitsrecht und Binnenmarkt*, in M.-T. Tinnefeld / L. Phillips / S. Heil (Hrsg.), *Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa*, Baden-Baden, 1995.

⁷⁷ Transposta pela Lei n.º 67/98 de 26 de Outubro. Os dados pessoais são definidos como qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»), sendo considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social.

⁷⁸ O tratamento dos chamados dados sensíveis, apesar de proibido em vias de princípio, é objecto de várias excepções.

⁷⁹ Para além Lei da Protecção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98 de 26 de Outubro, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados) e do Regime do tratamento dos dados pessoais e a protecção da privacidade no sector das telecomunicações (Lei n.º 69/98 de 28 de Outubro, que transpõe a Directiva n.º 97/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997), vejam-se também os diplomas especiais: Decreto-Lei n.º 309/98 de 14 de Outubro (regulamenta a manutenção de uma base de dados pessoais pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna no âmbito da actividade de segurança privada); Lei n.º 62/99 de 2 de Março (estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos em matéria de identificação criminal e de contumazes da Direcção-Geral de Serviços Judiciários); Decreto-Lei n.º 352/99 de 3 de Setembro (estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos da Polícia Judiciária); Decreto-Lei n.º 395/99 de 13 de Outubro (estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos dos Institutos de Medicina Legal de Lisboa, Porto e Coimbra).

⁸⁰ LADA, art. 7.º, 4.

Por outro lado, o exercício do direito de acesso é também objecto de regulamentação quanto à forma do pedido, ao modo de acesso e ao preço, ao prazo de resposta da Administração⁸¹, sendo previstas regras de controlo do exercício do direito.

Primeiro, para ter acesso aos documentos é necessário um requerimento por escrito, isto é, exige-se um requerimento de acesso formalizado por escrito.

Segundo, o acesso aos documentos pode exercer-se, seja por consulta gratuita nos serviços que os detêm, seja por reprodução por fotocópia ou por qualquer outro meio técnico, seja mediante passagem de certidão pelos serviços competentes. Em caso de reprodução, a pessoa que a solicitar deverá pagar o encargo estritamente correspondente ao custo dos materiais usados e do serviço prestado, a fixar por acto normativo. Porém, se a reprodução por meio técnico puder prejudicar a conservação do documento, o interessado poderá apenas promover a cópia manual do documento ou a reprodução por qualquer outro meio que não prejudique a sua conservação, a expensas suas e sob a direcção do serviço detentor.⁸²

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

No que respeita ao controlo do exercício do direito de acesso, é previsto um direito de queixa dos interessados junto da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), para os casos de recusa expressa, falta de decisão ou decisão limitadora do direito de acesso. Esta Comissão, para além de apreciar estas queixas, tem ainda outras competências, como sejam pronunciar-se sobre o acesso a documentos nominativos e, de um modo geral, zelar pelo cumprimento da Lei do Acesso aos Documentos da Administração.⁸³

Para terminar, o regime do acesso aos documentos da administração prevê também regras quanto à utilização das informações obtidas mediante acesso aos documentos. Por um lado, veda a utilização de informações que se traduz em violação dos direitos de autor e dos direitos de propriedade industrial, bem como os actos de reprodução, difusão e utilização dos documentos e respectivas informações que possam configurar práticas de

⁸¹ LADA, arts. 13.º a 15.º.

⁸² Em caso de documentos informatizados, estes deverão ser transmitidos em forma inteligível para qualquer pessoa e em termos rigorosamente correspondentes aos do conteúdo do registo.

⁸³ LADA, arts. 16.º, 18.º 20.º.

concorrência desleal. Por outro lado, proíbe a utilização de dados pessoais comunicados a terceiros para fins diversos dos que determinaram o acesso.⁸⁴

4. Este regime regula essencialmente o acesso fora de linha aos documentos da administração. Contempla, é verdade, os documentos informatizados, dispondo que deverão ser transmitidos em forma inteligível para qualquer pessoa e em termos rigorosamente correspondentes ao conteúdo do registo. Porém, o regime actual do acesso aos documentos da administração não parece disciplinar, em termos sistemáticos, a problemática do acesso e exploração na Internet das bases de dados de órgãos públicos.

A corroborar esta interpretação do âmbito do regime de acesso aos documentos da administração está o facto de recentemente terem sido adoptadas medidas destinadas a regular especificamente esta problemática.

Por um lado, em ordem a promover o acesso em linha a bases de dados de órgãos públicos, foi tornado obrigatório para as direcções-gerais e serviços equiparados, bem como para os institutos públicos, a disponibilização em formato digital na Internet de toda a informação que seja objecto de publicação em papel.⁸⁵ Acrescenta, ainda, que esta disponibilização pode ser feita a título gratuito ou oneroso, e deverá ser efectuada em respeito pelos direitos de propriedade intelectual. Além disso, prescreve um dever de implementação de mecanismos de pesquisa de fácil utilização, de modo a que a informação seja apresentada de forma clara e possa ser facilmente acedida e consultada. No que respeita à utilização da informação pelo público, dispõe que, em princípio, a informação disponibilizada poderá ser livremente utilizada pelo público, desde que se faça menção da respectiva fonte.

Seguiu-se uma outra Resolução⁸⁶, que veio prescrever que a disponibilização da informação do sector público deverá permitir o acesso e utilização pelos cidadãos com necessidades especiais, em termos de abranger, no mínimo, a informação relevante para a compreensão dos conteúdos e para a sua utilização⁸⁷.

Estas medidas apontam também no sentido do princípio da universalidade do acesso à informação do sector público no ambiente digital em rede. Porém, trata-se de normas especiais em face do regime geral do acesso aos documentos da administração. Além disso,

⁸⁴ LADA, art. 10.º (uso ilegítimo).

⁸⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/99

⁸⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/99, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/99, que Cria a Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação e aprova o respectivo Documento Orientador.

⁸⁷ Assim, por exemplo, a informação deverá ser apresentada em termos de a sua obtenção e pesquisa poder ser efectuada através de interfaces auditivos, visuais ou tácteis.

constituem directrizes de carácter geral, que deverão ser densificadas segundo os tópicos atrás discutidos.

IV. Responsabilidade dos Prestadores de Informação

1. Relativamente ao problema da responsabilidade legal, o Livro Verde da Comissão pronuncia-se em sentido favorável à responsabilização dos organismos públicos. Com efeito, sustenta-se que se o organismo público facultar informação directamente a alguém que a solicite, esse organismo deverá ser responsável de acordo com as respectivas leis nacionais por quaisquer danos causados ao cidadão em questão. A responsabilização dos organismos públicos fornecedores de informação é justificada de modo a induzir o sector público a praticar uma política de informação mais cautelosa.

Em harmonia com a orientação da Comissão, sustentamos que a clarificação das questões relativas à responsabilidade legal poderá ter um impacto positivo no acesso e na exploração da informação do sector público, obrigando a praticar uma política mais cautelosa. Além disso, a clarificação dos termos de responsabilidade dos prestadores de informação do sector público poderá projectar-se em sede de preços, justificando a inclusão dos custos de revisão no preço de fornecimento da informação.

Concordamos, de igual modo, que o organismo poderá limitar contratualmente a sua responsabilidade pelos danos causados pela informação deficiente, quando tenha concedido a sua exploração a uma empresa de conteúdos. Não lhe seria imputável uma culpa *in vigilando*. Parece-nos, contudo, que, quando não apenas o organismo público mas também a concessionária privada forneçam directamente informação deficiente ao utilizador final, deverão, quer um, quer outro, consoante o caso, ser responsáveis, em termos gerais, por essa informação defeituosa, e não apenas o organismo público.

2. Por outro lado, interessa considerar a responsabilidade por informação prestada em linha na Internet. De acordo com a Directiva sobre Comércio Electrónico⁸⁸, os prestadores de serviços em linha serão isentos de responsabilidade nos casos de actuarem como mero canal (*mere conduit*) e noutras formas de intermediários (por ex., os actos de *system caching*).⁸⁹ Com efeito, são estabelecidos limites à responsabilidade dos prestadores de

⁸⁸ Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno ("Directiva sobre comércio electrónico").

⁸⁹ Sobre esta matéria *vide*, por exemplo, VANDENBERGHE, European Perspectives, in SIEBER (ed.), Liability for On-Line Data Bank Services, p. 387; SIEBER, Haftung für Online-Datenbanken, in FIEDLER (Hrsg.), Rechtsprobleme des elektronischen Publizierens, p. 69; D'ORAZIO/ZENO-ZENCOVICH, Profili di responsabilità contrattuale e aquiliana nella fornitura di servizi telematici, DII 1990, p. 421; DUPUIS-TOUBOL/TONNELIER/LEMARCHAND, Responsabilité civile et Internet, JCP 1997, p. 640; KOCH, Zivilrechtliche Anbieterhaftung für Inhalte in Kommunikationsnetzen, CR 1997, p. 193; WALDENBERGER, Zur zivilrechtlichen Verantwortung für Urheberrechtsverletzungen im Internet, ZUM 1997, p. 176; SCHAEFER//RASCH/BRAUN, Zur

serviços da sociedade da informação quando desempenham apenas um papel de meros intermediários em relação a actos ilícitos praticados por outras pessoas. Trata-se dos casos em que as actividades se caracterizam pelas informações serem prestadas pelos destinatários do serviço (1) e de serem transmitidas ou armazenadas a pedido dos destinatários do serviço (2). Os limites de responsabilidade são fixados de forma horizontal, isto é, dizem respeito à responsabilidade por todos os tipos de actividades ilícitas em linha a que terceiros se dediquem (por ex., a pirataria em matéria de direitos de autor, a concorrência desleal, a publicidade enganosa).

São três os tipos de exoneração de responsabilidade: o simples transporte ou “mere conduit”, o “caching”, e a armazenagem em servidor (“hosting”)⁹⁰. Relativamente ao primeiro (“mere conduit”), trata-se dos casos em que o prestador de serviços se limita a veicular as informações a terceiros (os destinatários do serviço), isto é, o prestador desempenha um papel passivo na transmissão das informações pelas redes de comunicações⁹¹. No segundo grupo de casos (“caching”), trata-se de actos de armazenagem temporária efectuados pelo prestador de serviços com o objectivo de aumentar o desempenho e a rapidez das redes digitais, não constituindo enquanto tal uma exploração autónoma da informação transmitida (“system caching”)⁹². Por último (“hosting”), é também limitada a responsabilidade em certas circunstâncias relativamente ao armazenamento das informações fornecidas pelos destinatários do serviço quando efectuada a pedido dos mesmos⁹³.

Contudo, se o prestador tiver conhecimento efectivo, ou devesse ter, da actividade ilícita do utilizador do seu serviço, e não tomar rapidamente as medidas necessárias para retirar as informações correspondentes ou impossibilitar o acesso às mesmas, então não será exonerado de responsabilidade. Porém, não é imposta aos prestadores qualquer obrigação geral de verificar ou controlar activamente o conteúdo das informações de

Verantwortlichkeit von Online-Diensten und Zugangsvermittlern, ZUM 1998, p. 451; MACMILLIAN/BLAKENEY, *The Internet and Communications Carrier's Copyright Liability*, EIPR 1998, p. 52; LEHMANN, *Rechtsgeschäfte und Verantwortlichkeit im Netz – Der Richtlinienvorschlag der EU Kommission*, ZUM 1999, p. 180; SPINDLER, *Verantwortlichkeit von Diensteanbietern nach dem Vorschlag einer E-Commerce-Richtlinie*, MMR 1999, p. 199; Manuel Carneiro da Frada, «Vinho Novo em Odres Velhos»? A responsabilidade civil das «operadoras de Internet» e a doutrina comum da imputação de danos, ROA, 1999, II, p. 665.

⁹⁰ Nos EUA, a Digital Millennium Copyright Act, de 28 de Outubro de 1998, prevê ainda um quarto grupo de casos de isenções relativo aos utensílios de localização de informação (“browsing”, “crawling”, “linking”). A Directiva sobre comércio electrónico remeteu estes casos para mais estudos a considerar numa eventual revisão futura da Directiva (art. 21.º, 2).

⁹¹ O prestador não deverá tomar a decisão de efectuar essa transmissão, nem seleccionar os destinatários da transmissão, nem ainda seleccionar ou modificar as informações que são objecto de transmissão. Esta exoneração abrange também os actos de armazenagem intermédia e transitória tecnicamente necessários para aquela transmissão.

⁹² Para facilitar o ulterior acesso dos utilizadores à informação são realizadas cópias da informação colocada em linha e transmitida por terceiros, sendo essas cópias armazenadas de forma temporária no sistema ou na rede do operador.

⁹³ Por ex., o fornecimento de um espaço servidor de um sítio na rede.

terceiros, embora as autoridades judiciais possam solicitar a um servidor que controle, por exemplo, um sítio específico num determinado período, a fim de impedir ou de combater uma determinada actividade ilícita.

3. A esta questão da responsabilidade pela prestação de serviços da sociedade da informação está ligada à problemática mais ampla do direito do comércio electrónico. Um destes aspectos interessa considerar aqui, a título complementar, e prende-se com o valor jurídico do documento electrónico e das assinaturas digitais⁹⁴. E importa referir a este propósito uma medida no direito português que obrigou as direcções-gerais e entidades equiparadas, bem como os institutos públicos, à disponibilização de correio electrónico para comunicação com os administrados; além disso, dispôs que a correspondência transmitida por via electrónica por essas entidades tem o mesmo valor que a trocada em suporte papel, devendo ser-lhe concedido idêntico tratamento pela Administração⁹⁵. Foram exceptuados apenas os efeitos que implicassem a assinatura ou a autenticação de documentos até ser adoptado diploma especial, então em preparação, destinado a regular a validade, eficácia e valor probatório dos documentos electrónicos.

Esse diploma foi entretanto adoptado: trata-se do regime jurídico dos documentos electrónicos e assinaturas digitais⁹⁶. Esta medida permitirá gerar um ambiente de confiança mais favorável às comunicações electrónicas pelas quais os organismos competentes prestem informação do sector público. Segue passos já antes dados noutros Estados⁹⁷ e nas Nações Unidas⁹⁸. Mais recentemente, foi aprovada a Directiva sobre as assinaturas electrónicas⁹⁹.

V. Considerações Finais

1. Ao longo do caminho percorrido abordámos alguns aspectos da problemática jurídica das bases de dados de órgãos públicos. À semelhança e em diálogo com o Livro Verde da Comissão relativo à Informação do Sector Público, tratámos a problemática das bases de dados de órgãos públicos numa perspectiva horizontal.

⁹⁴ Sobre a questão *vide*, nomeadamente: ZAGAMI, *Firme «digitale», crittografia e validità del documento elettronico*, DII 1996, p. 151; FINOCCHIARO, *Documento informatico e firma digitale*, CI 1998, p. 956; SCHUMACHER, *Digitale Signaturen in Deutschland, Europa und den U.S.A.*, CR 1998, p. 758; CAPRIOLI, *Sécurité et confiance dans le commerce électronique (signature numérique et autorité de certification)*, JCP 1998, p. 583; ROSSNAGEL, *Das Signaturgesetz nach Zwei Jahren*, NJW 1999, p. 1591.

⁹⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98.

⁹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto. Sobre este diploma *vide* M. Lopes Rocha / Marta F. Rodrigues, Miguel A. Andrade / M. Pupo Correia / Henrique Carreiro, *As Leis do Comércio Electrónico: Regime jurídico da assinatura digital e da factura electrónica anotado e comentado*, Lisboa, 2000.

⁹⁷ Por exemplo, Estado Utah, Itália, Alemanha.

⁹⁸ Uncitral Model Law On Electronic Commerce 1996 (with additional article 5 bis as adopted in 1998).

⁹⁹ Directiva n.º 1999/93/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1999, relativa a um quadro legal comunitário para as assinaturas electrónicas.

Considerando o papel da informação do sector público como um recurso essencial, quer em matéria de cidadania europeia, quer no que respeita à promoção da indústria comunitária da informação, a Comissão defende a necessidade de um sistema eficiente para a Europa em matéria de acesso e exploração desta informação no quadro da constituição de um “quadro jurídico” para a Sociedade da Informação¹⁰⁰. Para o efeito, trata diversas questões, que respeitam, ora à regulamentação do direito de acesso, seus requisitos e limites, ora à protecção da informação pública pelos direitos de autor, ora à protecção dos dados pessoais, ora à responsabilidade dos fornecedores desta informação. O objectivo do Livro Verde não é tratar definitivamente estas questões, mas antes lançar uma consulta pública aos interessados. Com base nessa consulta poderá resultar uma proposta de actuação da Comissão em questões específicas.

Do nosso tratamento desta problemática, concluímos que, na generalidade, o Livro Verde em referência é uma iniciativa de aplaudir, quer quanto ao objecto, quer quanto ao método. Com efeito, está ainda por ser feito um debate amplo e participado sobre a problemática do acesso e exploração da informação do sector público, a qual constituirá, certamente, um recurso essencial na chamada Sociedade da Informação. Depois, a abordagem horizontal das diversas questões permite identificar diversas categorias de interesses, cuja ponderação é necessária ao tratamento global do problema.

Todavia, o Livro Verde trata da problemática do acesso e exploração da informação do sector público na Sociedade da Informação, mas não revela nem pressupõe uma visão estruturada sobre o que é a Sociedade da Informação na Europa. O lema “Sociedade da Informação” tem animado várias acções da Comissão de há uns anos a esta parte¹⁰¹. Na verdade, a construção da Sociedade da Informação surge como uma missão política prioritária neste limiar de milénio, ao mesmo tempo que se afirma a emergência da

¹⁰⁰ Vide Tettenborn, *Europäische Union: Rechtsrahmen für die Informationsgesellschaft*, MMR, 1998, p. 18.

¹⁰¹ Vide, *A Europa e a Sociedade da Informação*, Recomendação do Grupo de Alto Nível sobre a Sociedade da Informação ao Conselho Europeu de Corfu, Relatório Bangemann, 26.V.1994. O nomen “Sociedade da Informação” ter-se-á afirmado no Livro Branco da Comissão *Crescimento, Competitividade, Emprego — os desafios e as pistas para entrar no sec. XXI*, Luxemburgo, 1994, p. 113 ss. Por outro lado, a Comissão tem apresentado, em diversos domínios, vários documentos em torno da divisa Sociedade da Informação. Veja-se, *inter alia*: Plano de Acção da Comissão *A Via Europeia para a Sociedade da Informação - plano de acção*, COM(94) 347 final, 19.07.1994; Livro Branco da Comissão *Aprender na Sociedade da Informação — Plano de acção para uma iniciativa europeia no domínio da educação*, COM(96) 471, 02.10.1996; Livro Verde *Viver e trabalhar na Sociedade da Informação: prioridade à dimensão humana*, COM(96) 389, 22.07.1996; Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu *A Normalização e a Sociedade Global da Informação: a abordagem europeia*, COM(96) 359 final, 24.07.1996; Comunicação da Comissão *As Implicações da Sociedade da Informação nas Políticas da União Europeia — preparação das próximas etapas*, COM(96) 395, 24.07.1996; Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre *A Sociedade da Informação: de Corfu a Dublin — as novas prioridades emergentes*, COM(96) 395, 24.0.1996; Comunicação da Comissão *Conteúdo Ilegal e Lesivo na Internet*, COM(96) 487 final, 16.10.1996; Comunicação da Comissão, *A Europa na vanguarda da Sociedade da Informação: Plano de Acção Evolutivo*, COM(94) 347, 19.07.1994.

economia digital¹⁰², em virtude da “informatização da sociedade e da economia” operada pela “revolução” das tecnologias da informação e da comunicação.¹⁰³

Porém, ainda não foi suficientemente clarificado o sentido da expressão Sociedade da Informação. Assim, a apregoada Sociedade da Informação corre o risco de ser um mero dogma protocolar que, como que por magia semântica, tudo justifica, não passando senão de um “slogan”¹⁰⁴. Pelo que, se a Comissão pretende tratar o problema da informação do sector público na Sociedade da Informação, deveria começar, desde logo, por dizer o que entende por Sociedade da Informação. De outro modo, a compreensão do sentido e alcance que se pretende imprimir ao lema Sociedade da Informação terá que ser extraída *a posteriori*, em função das linhas de orientação que se propugnam relativamente a cada questão. Donde decorre que a Sociedade da Informação, embora apareça como o macrocosmos englobante, acaba por ser, afinal, um resultado fragmentário e eventual, ou melhor dito, um mero “a propósito”.

Na especialidade confirma-se esta apreciação. A análise das linhas de orientação propugnadas pela Comissão no Livro Verde mostra que, “a propósito” da Sociedade da Informação, o que está em causa é permitir às empresas de conteúdos informativos

¹⁰² Cfr. *The Emerging Digital Economy*, US Department of Commerce, Secretariat on Electronic Commerce, 1998.

¹⁰³ Vide Forester, *The Information Technology Revolution*, Oxford, 1990; Katsch, *Law in a Digital World*, New York/Oxford, 1995; Idem, *The Electronic Media and the Transformation of Law*, New York/Oxford, 1989; Negroponte, *Being Digital*, New York, 1995; Tapscott, *Economia Digital*, São Paulo, 1997; Tinnfeld/Phillips/Heil (Hrsg.), *Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa*, Baden-Baden, 1995. O crescimento exponencial do ambiente digital das redes abertas como a Internet tornou possível o comércio electrónico à escala global, generalizando os problemas com que se debatia o EDI (*Electronic Data Interchange*). Em vista disso, desenvolveram-se esforços internacionais e nacionais no sentido de promover o comércio electrónico, por via da remoção dos obstáculos jurídicos. Estes desenvolvimentos legais apoiaram-se no quadro de segurança tecnológica oferecido pelas tecnologias robustas. Trata-se das tecnologias de cifragem e de estenografia na produção de assinaturas digitais e envelopes criptográficos, com função de autenticidade, integridade e confidencialidade dos dados electronicamente transmitidos. Com efeito, as redes electrónicas abertas, como a Internet, estão cada vez mais a ser utilizadas na nossa sociedade como plataforma para a comunicação, indicando todas as previsões indicam que “o comércio electrónico será um dos principais motores da sociedade global da informação. [...] Para aproveitar devidamente as oportunidades comerciais oferecidas pelas comunicações electrónicas através de redes abertas, há que estabelecer um ambiente mais seguro. As tecnologias criptográficas são amplamente reconhecidas como ferramentas essenciais para a segurança e a confiança nas redes abertas. Duas importantes aplicações de criptografia são as assinaturas e a cifragem.” (*Garantir a segurança e a confiança nas comunicações electrónicas — contribuição para a definição de um quadro europeu para as assinaturas digitais e a cifragem*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, COM(97) 503 final, 08.10.1997. Para mais desenvolvimentos sobre as “tecnologias robustas” veja-se, por exemplo, o *Guide To Enactment Of The Uncitral Model Law On Electronic Commerce*, 1996). Por outro lado, a expansão da Internet como infraestrutura global do comércio electrónico da sociedade da informação resulta do processo de convergência tecnológica das telecomunicações, do audiovisual e da informática. Insere-se também no quadro de liberalização dos mercados das telecomunicações e das tecnologias da informação. A eliminação dos estrangulamentos de capacidade de processamento e transmissão de dados, e a garantia da interoperabilidade num ambiente concorrencial surgem aqui como dois imperativos de ordem tecnológica (cfr. *Convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e às suas implicações na regulamentação – para uma abordagem centrada na Sociedade da Informação*, Livro Verde da Comissão, COM(97) 623 final).

¹⁰⁴ J. Oliveira Ascensão, *E Agora? Pesquisa do Futuro Próximo*, in *Sociedade da Informação - Estudos Jurídicos*, APDI, Coimbra 1999, p. 11; Idem, *Sociedade da Informação*, in *Direito da Sociedade da Informação*, I, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 167.

explorar a informação do sector público, como se de um qualquer outro recurso económico se tratasse. Nesse sentido, a Comissão apresenta implicitamente uma visão marcadamente economicista da Sociedade da Informação, sujeitando a exploração do bem-informação a uma lógica liberal de mercado. Lógica esta que, todavia, é orientada principalmente pelos interesses das empresas de conteúdos informativos. Consideremos alguns exemplos de posições adoptadas pela Comissão: a) em matéria de preços, propugna-se que deverão ser fixados em atenção ao interesse para todos a custo razoável, o qual, porém, não deverá afectar o interesse do potencial de exploração pelas empresas privadas, nem propiciar situações de concorrência desleal; b) ainda em matéria de preços, invoca-se o princípio da diversidade no sentido de permitir a prática de preços de mercado apenas à informação disponível noutras fontes; c) a sujeição dos contratos públicos de edição ou distribuição às regras da concorrência; d) a protecção da informação do sector público pelos direitos de autor; e) a responsabilização dos organismos públicos pela informação facultada. Destas linhas de orientação resultará um regime mais favorável às empresas de conteúdos informativos, as quais, acrescenta-se, poderão ser consideradas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral.

Porém, a Sociedade da Informação não deverá ser obra apenas das empresas que operam no mercado na informação, nem reverter apenas em seu favor. É compreensível que a Comissão se preocupe fundamentalmente com as questões económicas e da concorrência, uma vez que lhe cabe velar pelo bom funcionamento do mercado interno. Em vista disto, a Sociedade da Informação parece ser construída a partir dos seus alicerces económicos.

Porém, a própria Comissão invoca a promoção da cidadania europeia e do exercício dos direitos emergentes dos Tratados como um dos objectivos a prosseguir pela regulamentação do acesso e exploração da informação do sector público. Além disso, será importante não esquecer a importância do acesso a informação do sector público para fins sociais, como a educação, a investigação histórica e científica, a informação social, bem como o imperativo de atender a cidadãos com necessidade especiais não os excluindo da Sociedade da Informação.

A informação não é uma mercadoria qualquer como as outras, e numa sociedade livre decorre de um princípio fundamental a subsistência da liberdade de transmissão de informação¹⁰⁵. Para além de poder ser objecto de exploração comercial, a informação tem uma importância fundamental em termos sociais. Nesse sentido, o regime de acesso e exploração da informação do sector público não deverá cuidar apenas dos interesses das empresas que operam no mercado da informação, mas também do próprio interesse geral,

¹⁰⁵ Cfr. Zöllner, *Informationsordnung und Recht*, Berlin, 1990, p. 29.

ao serviço do qual estão as actividades, nomeadamente, de educação, de investigação científica, ou de informação social. O que fica dito é tanto mais importante quanto se considerar o direito *sui generis* dos produtores de bases de dados, que beneficiará as empresas de conteúdos informativos. No estado actual do direito comunitário, a protecção da informação do sector público pelos direitos de autor torna-se uma questão algo secundária em vista dos contornos daquele direito. Na verdade, "é o produtor, agora, quem ocupa directamente o primeiro plano"¹⁰⁶.

2. Para terminar, reconhecemos que a disparidade de regulamentações nacionais neste domínio poderá comprometer a criação de um mercado único da informação, o desenvolvimento da indústria europeia da informação, para além de entravar a realização de uma plena cidadania, política e económica, na União Europeia. Porém, não nos parece que seja indispensável, a curto prazo, a adopção de uma medida de natureza regulamentar, de modo a harmonizar a nível europeu o regime de acesso e exploração da informação do sector público. Parece-nos mais prudente, e em harmonia com o pilar da subsidiariedade, que o problema comece por ser tratado mediante uma recomendação aos Estados-membros no sentido de aproximarem as condições de acesso e exploração da informação do sector público.

A Comissão lança a hipótese da necessidade de adopção de uma medida de tipo regulamentar em ordem a harmonizar o regime jurídico da informação do sector público e, desse modo, criar um espaço europeu da informação pública. Porém, sentimos algumas reservas em sustentar uma medida legislativa de harmonização comunitária para regulamentar a informação do sector público. Concordamos com a adopção de iniciativas de ensino e formação, projectos-piloto e de demonstração, sensibilização para as fontes de informação existentes e troca de informação. Mas, temos dúvidas que, no actual estado da integração, a falta de transparência da informação do sector público na Europa constitua uma barreira importante para os cidadãos e empresas que pretendem exercer os direitos conferidos pelo Tratado CE e tirar partido das vantagens do mercado interno. De igual modo, é duvidoso que seja por causa de um eventual excesso de diferentes leis e práticas que a chamada indústria europeia da informação seja impedida de explorar na plenitude o potencial de informação da Europa.

Além disso, muitos dos domínios tratados foram já objecto de medidas de harmonização. Veja-se, por exemplo, a Directiva sobre Liberdade de Acesso à Informação em matéria de Ambiente, a Directiva sobre Protecção de Dados Pessoais ou a Directiva

¹⁰⁶ J. Oliveira Ascensão, *O Direito de Autor no Ciberespaço*, Separata de Portugal-Brasil Ano 2000, Boletim da Faculdade de Direito, STUDIA IURIDICA 40, Coimbra, 1999, p. 98.

sobre a Protecção das Bases de Dados. Vale isto por dizer que a eventual adopção de uma medida de harmonização seria complementar em relação a vários domínios já cobertos por instrumentos normativos comunitários; domínios esses que tocam a problemática da informação do sector público.

Contudo, reconhecemos que a informação do sector público desempenha um papel fundamental na chamada Sociedade da Informação. A disparidade de regulamentações nacionais neste domínio poderá comprometer a criação de um mercado único da informação, o desenvolvimento da indústria europeia da informação, para além de entravar a realização de uma plena cidadania, política e económica, na União Europeia. Mas, parece-nos mais prudente, e em harmonia com o pilar da subsidiariedade, que o problema comece por ser tratado, a curto prazo, mediante uma recomendação aos Estados-membros no sentido de aproximarem as condições de acesso e exploração da informação do sector público.

Com efeito, o facto de os norte-americanos terem adoptado recentemente uma Lei Federal que regula esta matéria¹⁰⁷ não obriga os europeus a adoptarem um regime da mesma natureza até se justificar cabalmente a sua necessidade, adequação e proporcionalidade aos objectivos da União Europeia. Seria, portanto, recomendável que essa aproximação de regulamentações partisse dos Estados-membros, ao invés de serem obrigados a seguir a regulamentação vinda das instâncias, que, aliás, deveriam ser as primeiras a clarificar os termos do acesso à sua informação pelos cidadãos europeus¹⁰⁸. Para efeito, sustentamos a adopção, a curto prazo, de uma Recomendação aos Estados-membros no sentido da aproximação das suas regulamentações em matéria de informação do sector público segundo as linhas de orientação acima expostas.

Coimbra, Setembro de 2000

Sequência

1. As bases de dados de órgãos públicos como recurso essencial na Sociedade da Informação potenciado pelo novo paradigma tecnológico: os "jazigos" do "petróleo" informativo.

2. O Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal.

3. As Resoluções dos Conselhos de Ministros: o correio electrónico e valor da correspondência electrónica; disponibilização da informação pública na Internet, a título gratuito ou oneroso, e atenção aos cidadãos com necessidades especiais; a Iniciativa Portugal Internet.

4. O valor de exploração da informação do sector público para as empresas de conteúdos e serviços electrónicos.

5. O quadro geral de problemas jurídicos do acesso e exploração da informação pública: direito de acesso universal (excepções; prazo de prestação, preço); direitos de autor; protecção dos dados pessoais; responsabilidade pela informação.

6. O Livro Verde da Comissão relativo à Informação no Sector Público na Sociedade da Informação: cidadania europeia, mercado único e necessidade de harmonização comunitária do regime de acesso e exploração da informação do sector público.

7. A experiência estadunidense: a *Electronic Freedom of Information Act* (1996).

¹⁰⁷ *Electronic Freedom of Information Act*, 1996.

¹⁰⁸ Neste sentido, foi recentemente apresentada uma Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

8. Sequência da exposição.
9. As bases de dados de órgãos públicos como objecto de direitos de exclusivo.
10. A margem de liberdade deixada pela Convenção de Berna e a opção do legislador português.
11. O direito *sui generis* do produtor de bases de dados criado pela directiva comunitária relativa à protecção jurídica de bases de dados.
12. Livre fluxo da informação pública, direito *sui generis* e sistemas tecnológicos de protecção e identificação no ambiente digital.
13. Direito de acesso às bases de dados de órgãos públicos.
14. Regime do acesso aos documentos da administração.
15. Princípio da Administração aberta, suas excepções e condicionantes.
16. O ambiente digital em rede e as Resoluções do Conselho de Ministros relativas à disponibilização da informação pública na Internet.
17. O Livro Verde da Comissão: direito de acesso (excepções) a custo razoável para todos (infra-estruturas essenciais; diversidade); potencial de exploração; concorrência leal e livre.
18. Protecção dos dados pessoais: princípio do sigilo estatístico; proibição do tratamento de dados sensíveis e suas excepções (o problema dos dados genéticos). O direito comunitário e sua transposição para a ordem jurídica interna.
19. Responsabilidade pela prestação de informação e os custos de revisão. Limitação contratual da responsabilidade. Referência à Directiva sobre o comércio electrónico (2000/31/CE).
20. Sobre o modo e a necessidade de harmonização comunitária do regime de acesso e exploração da informação do sector público: o "a propósito" da Sociedade da Informação e os interesses das empresas do mercado da informação — a abordagem mercantilista da Comissão.

Bibliografia Temática

- Ascensão, José de Oliveira, *O Direito de Autor no Cíberespaço*, Separata de Portugal-Brasil Ano 2000, Boletim da Faculdade de Direito, STUDIA IVRIDICA 40, Coimbra, 1999
- , *Sociedade da Informação*, in *Direito da Sociedade da Informação*, I, Coimbra: Coimbra Editora, 1999
- , *E Agora? Pesquisa do Futuro Próximo*, in *Sociedade da Informação - Estudos Jurídicos*, APDI, Coimbra 1999
- , *Direito de Autor e Direitos Conexos*, Coimbra, 1992
- Berger, *Der Schutz elektronischer Datenbanken nach der EG-Richtlinie vom 11.3.1996*, GRUR 1997, p. 169
- Bonet, *Propriétés Intellectuelles*, RTDE 1998, p. 591
- Burkert, *Informationszugansrechte in Europa*, in Heymann (Hrsg.), *Informationsmarkt und Informationsschutz in Europa*, Köln, 1995, p. 86
- CAPRIOLI, *Sécurité et confiance dans le commerce électronique (signature numérique et autorité de certification)*, JCP 1998, p. 583
- Comissão das Comunidades Europeias, *A Informação do Sector Público na Sociedade da Informação*, Livro Verde da Comissão, COM(98) 585 final
- , *Convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e às suas implicações na regulamentação - para uma abordagem centrada na Sociedade da Informação*, Livro Verde da Comissão, COM(97) 623 final
- , *Uma iniciativa europeia para o comércio electrónico*, COM(97) 157 final
- , *Garantir a segurança e a confiança nas comunicações electrónicas — contribuição para a definição de um quadro europeu para as assinaturas digitais e a cifragem*, Comunicação da Comissão, COM(97) 503 final
- , *Protecção Jurídica dos Serviços Codificados no Mercado Interno — consulta sobre a necessidade de uma acção comunitária*, Livro Verde, COM(96), 76 final
- , *O direito de autor e os direitos conexos na Sociedade da Informação*, Livro Verde, COM(95), 382, e o respectivo *Seguimento*, COM(96) 568 final
- Cornish et al., *Protection of and vis-à-vis databases*, in Dellebeke (ed.), *Copyright in Cyberspace: Copyright and the Global Information Infrastructure*, ALAI, Amsterdam: Cramwinckel, 1997, p. 435
- Dammanann/Simitis, *EG-Datenschutzrichtlinie. Kommentar*, Baden-Baden, 1997
- D'ORAZIO/ZENO-ZENCOVICH, *Profili di responsabilità contrattuale e aquiliana nella fornitura di servizi telematici*, DII 1990, p. 421
- DUPUIS-TOUBOL/TONNELIER/LEMARCHAND, *Responsabilité civile et Internet*, JCP 1997, p. 640
- Egan, *Information Superhighways*, Boston/London, 1991
- Ehmann/Helfrich, *EG-Datenschutzrichtlinie - Kurzkomentar*, Köln: O. Schmidt, 1999
- Ehmann/Helfrich /Zimmer-Helfrich (Hrsg.), *Die EG-Datenschutzrichtlinie*, Köln, 1996
- Fiedler (Hrsg.), *Rechtsprobleme des elektronischen Publizierens*, Köln, 1992
- Fiedler/Ullrich (Hrsg.), *Information als Wirtschaftsgut*, Köln, 1997
- Jürgen, (Hrsg.), *Rechtsprobleme internationaler Datennetze*, Baden-Ba
- FINOCCHIARO, *Documento informatico e firma digitale*, CI 1998, p. 956
- Flehsig, *Der rechtliche Rahmen der europäischen Richtlinie zum Schutz von Datenbanken*, ZUM 1997, p. 577
- Forester, *The Information Technology Revolution*, Oxford, 1990
- Frada, Manuel Carneiro da, «Vinho Novo em Odres Velhos»? *A responsabilidade civil das «operadoras de Internet» e a doutrina comum da imputação de danos*, ROA, 1999, II, p. 665

- Glavarría Iglesia / Torre Forcadelli, *La protección jurídica de las bases de datos por el derecho de autor*, RDM 1998, p. 1830.
- Goebel, *Informations- und Datenbankschutz in Europa*, in Heymann (Hrsg.), *Informationsmarkt und Informationsschutz in Europa*, p. 106
- Guglielmetti, *La tutela delle banche dati con diritto sui generis nella direttiva 96/9 CE*, CI 1997, p. 177
- Heymann (Hrsg.), *Informationsmarkt und Informationsschutz in Europa*, 1995
- Hereadero Higuera, *La Directiva Comunitaria de Protección de los Datos de Carácter Personal*, Pamplona: Aranzadi, 1997
- Hilty (Hrsg.), *Information Highway (Beiträge zu rechtlichen und tatsächlichen Fragen)*, München, 1996
- Hoeren, Thomas, *Rechtsfragen des Internet*, Köln, 1998
- Intellectual Property and the National Information Infrastructure, The Report of the Working Group on Intellectual Property Rights*, Bruce Lehman, Ronald Brown, September 1995
- Katsch, *Law in a Digital World*, New York/Oxford, 1995
- , *The Electronic Media and the Transformation of Law*, New York/Oxford, 1989
- Kilian, *Europäisches Datenschutzrecht — Persönlichkeitsrecht und Binnenmarkt*, in M.-T. Tinnefeld / L. Phillips / S. Heil (Hrsg.), *Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa*, Baden-Baden, 1995
- Koch, *Zivilrechtliche Anbieterhaftung für Inhalte in Kommunikationsnetzen*, CR 1997, p. 193
- Lehmann (Hrsg.), *Internet- und Multimediarecht (Cyberlaw)*, Stuttgart, 1997
- Lehmann, *Rechtsgeschäfte und Verantwortlichkeit im Netz – Der Richtlinienvorschlag der EU Kommission*, ZUM 1999, p. 180
- , *Die neue Datenbankrichtlinie und Multimedia*, NJW-CoR 1996, p. 249
- Lessig, *The Zones of Cyberspace*, Stanford LR 1997, p. 1408
- MACMILLIAN/BLAKENEY, *The Internet and Communications Carrier's Copyright Liability*, EIPR 1998, p. 52
- Mallet- Poujol, *La directive concernant la protection juridique des bases de données: la gageure de la protection privative*, DIT 1/1996, p. 6
- Missão para a Sociedade da Informação, *Livro Verde Para A Sociedade da Informação em Portugal*, MSI, 1997
- Negroponete, *Being Digital*, New York, 1995
- OECD Forum on Electronic Commerce, Progress Report on the OECD Action Plan for Electronic Commerce*, Paris, Oct. 1999
- Pereira, Alexandre Dias, *Direitos de Autor, Códigos Tecnológicos e a Lei Milénio Digital*, BFD 1999; *Programas de Computador, Sistemas Informáticos e Comunicações Electrónicas: Alguns Aspectos Jurídico-Contratuais*, Revista da Ordem dos Advogados, 1999, III, pp. 915-1000; *Internet, direito autor e acesso reservado*, in *As Telecomunicações e o Direito na Sociedade da Informação*, Instituto Jurídico da Comunicação, Coimbra 1999, p. 263; *Comércio Electrónico na Sociedade da Informação: Da Segurança Técnica à Confiança Jurídica*, Almedina: Coimbra, 1999; *Informática, Direito de Autor e Propriedade Tecnológica*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Empresariais na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra 1998
- Perritt, Jr., Henry H., *Law and the Information Superhighway*, New York, 1996
- Piette-Coudol/ Bertrand, *Internet et la loi*, Paris, 1997
- Relatório Bangemann, *A Europa e a Sociedade da Informação*, Recomendação do Grupo de Alto Nível sobre a Sociedade da Informação ao Conselho Europeu de Corfu, 26.V.1994
- Rocha, M. Lopes / Marta F. Rodrigues, Miguel A. Andrade / M. Pupo Correia / Henrique Carreiro, *As Leis do Comércio Electrónico: Regime jurídico da assinatura digital e da factura electrónica anotado e comentado*, Lisboa, 2000
- ROSSNAGEL, *Das Signaturgesetz nach Zwei Jahren*, NJW 1999, p. 1591
- SCHAEFER//RASCH/BRAUN, *Zur Verantwortlichkeit von Online-Diensten und Zugangsvermittlern*, ZUM 1998, p. 451
- SCHUMACHER, *Digitale Signaturen in Deutschland, Europa und den U.S.A.*, CR 1998, p. 758
- Sieber, Ulrich (ed.), *Liability for On-line Data Bank Services in the European Community*, Köln, 1992
- Simitis, *Vom Markt zur Polis: Die EU-Richtlinie zum Datenschutz*, in M.-T. Tinnefeld / L. Phillips / S. Heil (Hrsg.), *Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa*, Baden-Baden, 1995
- SPINDLER, *Verantwortlichkeit von Diensteanbietern nach dem Vorschlag einer E-Commerce-Richtlinie*, MMR 1999, p. 199
- Tapscott, *Economia Digital*, São Paulo, 1997
- Tettenborn, *Europäische Union: Rechtsrahmen für die Informationsgesellschaft*, MMR, 1998, p. 18
- The Emerging Digital Economy*, US Department of Commerce, Secretariat on Electronic Commerce, 1998
- , *A Framework for Global Electronic Commerce*, William J. Clinton & Albert Gore, Jr., 1997
- Tinnefeld/Phillips/Heil (Hrsg.), *Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa*, Baden-Baden, 1995
- Tissot, *La protection juridique du contenu des autoroutes de l'information*, in Hilty (Hrsg.), *Information Highway*, p. 199
- Vinje, *Magill: Its Impact on the Information Technology Industry*, DIT 2/1993, p. 16
- WALDENBERGER, *Zur zivilrechtlichen Verantwortung für Urheberrechtsverletzungen im Internet*, ZUM 1997, p. 176
- Weber, *Schutz von Datenbanken: Ein neues Immaterialgüterrecht*, UFITA 1996, p. 5

Wiebe, *Information als Schutzgegenstand im System des geistigen Eigentums*, in Fiedler/Ullrich (Hrsg.), *Information als Wirtschaftsgut*, Köln, 1997, p. 107

Abstract - Databases of Public Bodies: The Problem of Access to and Exploitation of Information of the Public Sector in the Information Society, in Information Society Law. This paper was written to support the communication presented to the 3rd Post-Graduate Course on Information Society Law organized by the Portuguese Association of Intellectual Law and the Law Faculty of Lisbon. Several issues of databases of public bodies are analysed, in special the problem of access to and exploitation of information of the public sector in the Information Society, having in consideration the Green Paper of the European Commission and the US Electronic Information Freedom Act. To begin with, it is addressed the issue of intellectual property rights over public sector databases. Then, the right of access to public sector databases is considered in the framework of the Portuguese legislation on access to public administration documents as well as special Acts aimed to promote access to public sector information by the Internet. Finally, some critical considerations are addressed to the Green Book of the European Commission, in special in what concerns the reductive perspective of information as merely economic commodity.