

**Parecer Nº 117/97**

Data: 1997.12.03

Processo nº 277

**Requerente:** Ministério da Economia.

**I - O Pedido**

1. Pelo ofício nº 5.765, de 1997.11.03, do Senhor Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Economia, que deu entrada na CADA no dia 4 do mesmo mês (entrada nº 111 – Lº nº 1), foi transmitido o seguinte Despacho do citado Membro do Governo:

"À Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) para aprovação da possibilidade de acesso à informação registrada no documento visado, nos termos do artigo 15º da Lei nº 65/93, de 26/08. Ass) Augusto Mateus. 97.10.26".

2. Numa primeira observação, poder-se-iam desde logo fazer, e fazemos, duas referências:

- Quanto ao pedido "...para aprovação da possibilidade de acesso..." constante do despacho citado;
- Quanto às datas dos documentos que motivam o mesmo pedido.

No primeiro caso, nos termos do nº 2 do artigo 15º da LADA, havendo dúvidas sobre a possibilidade de acesso, como parece ser o caso *sub judice*, o recurso ao pedido de emissão de parecer pela CADA constitui o procedimento adequado.

Contudo, à CADA compete apenas emitir o parecer que a situação em causa suscite (cf. artigo 20º da LADA e alínea c) do artigo 2º do Regulamento Interno da

CADA) e a essa competência se subsume o seu parecer que, não sendo vinculativo, também não pode constituir "...aprovação da possibilidade de acesso...", nos termos solicitados.

Quanto ao segundo aspecto, considerando o conjunto processual respectivo, observa-se que o pedido de acesso (carta do Advogado Dr. Manuel Mendes Carqueijeiro), posto que sem data assinalada, deu entrada no Ministério da Economia em 1997.08.20 (cf. doc. entrada 9.506), o que, considerando o disposto na alínea d) do nº 1 do artigo 15º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto (LADA), determina que o prazo de 10 dias para remessa de cópia do pedido dirigido à CADA não terá sido respeitado, tendo ainda em conta que o Despacho Ministerial correspondente é de 1997.10.26.

Aliás, contabilizando o tempo desde a entrada do pedido de acesso no Ministério da Economia, isto é, de 20 de Agosto a 26 de Outubro de 1997, poder-se-ia facilmente deduzir que, à data do despacho em causa, já haveria indeferimento tácito. Todavia tal não foi invocado pelo interessado, pelo que nos ficamos pela referência.

## **II - Objecto de Parecer**

1. Constitui objecto de parecer o pedido de acesso formulado por carta, não datada, do Advogado Dr. Manuel Mendes Carqueijeiro, com escritório em Lisboa, que deu entrada no Ministério da Economia em 1997.08.20, requerendo, nos termos do artigo 12º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, que lhe seja facultada "... reprodução por fotocópia do acordo celebrado entre o Governo e o Grupo Sonae para cedência dos créditos que o Estado Português detinha, ou detém, sobre a Torralta - Clube Internacional de Férias, S. A."

Aliás, esta Comissão já se pronunciou sobre o acesso à mesma documentação em parecer emitido em 1997.10.22, também a pedido de Sua Excelência o Ministro da Economia, tendo-lhe sido enviada cópia com o nosso ofício nº 459, de 1997.10.23.

2. O interesse daquele advogado decorre da representação que detém da "ADEITO - Associação Nacional para a Defesa dos Investidores da Torralta", como demonstra por procuração que junta.
3. Aliás, sem que haja interesse em desenvolver o aspecto, o mesmo advogado, no exercício da sua profissão, pode solicitar em qualquer repartição pública ou tribunal o exame de processos, documentos, livros, etc., que não apresentem carácter reservado ou secreto, podendo obter a passagem de certidão, por via oral, mesmo sem necessidade de exibição de procuração, conforme prevê o nº 1 do artigo 63º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei nº 84/84, de 16 de Março. No artigo 81º do mesmo Estatuto estabelece-se a obrigação de segredo profissional dos advogados, que abrange todos os documentos quer a consulta ou acesso envolva representação judicial ou extrajudicial.
4. Por sua vez, face às dúvidas levantadas, no primeiro contacto com o Ministério da Economia, acerca da qualidade jurídica da Associação citada em 2, tal questão também não se põe, pois que o processo está devidamente instruído com documentos referentes à constituição da mesma, por escritura pública realizada no 16º Cartório Notarial de Lisboa, tendo em anexo os respectivos Estatutos.
5. Aliás, deve entender-se que, mesmo na eventualidade de a "ADEITO" não estar juridicamente constituída, que não é o caso, bastaria a representação já descrita e ou a qualidade de investidores, em qualquer modalidade, da "Torralta - Clube Internacional de Férias, S. A.", quer individualmente quer em grupo constituído para o efeito, para que o acesso fosse admitido, considerando o simples interesse pelo acesso a documentos detidos pela Administração, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 4º e do nº 1 do artigo 7º, ambos da LADA.
6. Contudo, o interesse do advogado em causa, e portanto da Associação "ADEITO", é mais específico, por ter directa conexão com a qualidade "de accionistas e titulares de direitos de habitação sobre os imóveis da Torralta"; logo o "acordo

celebrado entre o Governo e o Grupo Sonae" não lhes pode ser indiferente, porque de tal acordo em muito poderá depender a evolução da posição de uns e outros quanto ao futuro ou expectativa de evolução, com referência aos valores investidos ou posições detidas na Torralta S. A.

7. Em contacto com o Ministério da Economia ficou-se a saber que o pedido de parecer à CADA, que terá sido transmitido ao Advogado Dr. Manuel Mendes Carqueijeiro, derivava também de um conjunto de dúvidas, quer a já citada quanto à eventualidade de falta de qualidade (diga-se personalidade) jurídica da Associação "ADEITO" quer por, com a permissão do acesso, se poder entrar no âmbito de matéria exclusiva ou referente à vida interna das empresas do Grupo Sonae que celebraram o acordo, por eventual revelação de segredos que pudessem estar subjacentes aos diversos projectos anexos ao acordo e que constituiriam, em suma, o cerne da recuperação e desenvolvimento futuro da Torralta S. A.
8. A verdade é que da leitura e análise do acordo em causa se deduz que a venda dos créditos públicos pelo Estado, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, pelo Fundo de Turismo e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional não está plenamente realizada com a celebração de tal contrato.

Este constitui, sim, um compromisso de intenções das partes envolvidas com vista a uma venda efectiva, se todo o circunstancialismo que está previsto no extenso clausulado se vier a confirmar, quer por cumprimento de datas sucessivas quer por diversos resultados a observar, que podem determinar ou não a quebra do acordo ou a sua alteração, por qualquer uma das partes, face às cláusulas suspensivas estabelecidas.

9. A par do acordo ("Contrato de compra e venda de créditos sobre a Torralta - Clube Internacional de Férias, S. A."), celebrado em Lisboa em 9 de Julho de 1997 (em que são contraentes o Estado Português, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Fundo de Turismo e o Instituto de Emprego e Formação

Profissional, pelo vendedor, e a Figest - Gestão de Participação Financeira Sociedade de Controle, S. A., a Orbitur - Intercâmbio de Turismo, S. A., a Solinca - Investimentos Turísticos, S. A., e a Pargest - Sociedade Gestora de Participações Sociais, S. A., que constituem o Grupo Sonae, Comprador dos créditos públicos), existe um conjunto de anexos que dele fazem parte integrante e que serviram de base à selecção do Grupo Sonae para o acordo celebrado.

10. Esses anexos - de I a XX -, apesar de não terem sido disponibilizados ao Relator, denunciam pelos respectivos títulos que são o resultado da observação realizada acerca da posição efectiva da Torralta S. A. com vista a justificar a celebração e a forma de contrato, e a estabelecer os procedimentos a adoptar em cada fase da previsão acordada, verificados ou não os pressupostos que os determinaram e que, por mera dedução, não apresentarão, senão todos, na sua maior parte, elementos que inviabilizem o acesso.
11. Por outro lado, no conjunto de tais anexos, existe um "Projecto de Investimento" (anexo IX); a pretensão de elaboração de um projecto "... do ordenamento do Território e da Ocupação do Solo..." e um "Projecto Definitivo de Investimento", a par de um "Processo de Recuperação", que passa pela proposta de revisão do "Plano de Gestão Controlada", a apresentar após a outorga da respectiva escritura da Sociedade de Gestão a constituir.

No "Projecto Definitivo do Investimento", prevê-se "... da concessão da Marina", "da concessão do Transporte não regular entre Tróia e Setúbal" e, por outro lado, "eventual detenção da concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar", entre outras, porém sem definição de procedimentos que admitam a existência de elementos quanto à concretização de tais projectos que impeçam ou admitam, sem reservas, o acesso.

12. Nestes termos, não é possível idealizar em que medida nos podemos pronunciar quanto aos anexos e/ou projectos existentes, particularmente sobre estes, em que poderão existir elementos de carácter nominativo ou que constituam eventual

segredo comercial ou industrial, ainda que tais anexos e ou projectos sejam, por enquanto, um conjunto de linhas gerais a executar perante a confirmação definitiva do acordo.

13. Contudo, não pode deixar de se admitir que nesses anexos do contrato existam aspectos cujo acesso possa prejudicar a dinâmica do grupo adquirente dos créditos públicos. A sua revelação poderá dificultar ou fazer perigar a respectiva execução, nomeadamente quanto a intenções ou processos de investimentos, ou quanto à forma de execução dos projectos, considerando o supra-referido sob o nº 12 e o disposto no nº 1 do artigo 10º da LADA. É que este preceito, com a redacção introduzida pela Lei nº 8/95, de 29 de Março, prevê que a Administração possa recusar o acesso aos documentos administrativos quando a sua divulgação possa pôr em risco segredos comerciais ou industriais, ou mesmo constitua revelação de aspectos da vida interna das empresas.

Já o nº 2 do mesmo artigo 10º refere que é "vedada a utilização de informações com desrespeito dos direitos de autor e dos direitos de propriedade industrial, assim como a reprodução, difusão e utilização destes documentos e respectivas informações que possam configurar práticas de concorrência desleal".

Claro que o acesso pretendido não tem em vista os pressupostos dos impedimentos citados quanto ao nº 2 do artigo 10º; contudo, este reforça o impedimento quanto às circunstâncias que inclui.

14. Efectivamente, a subsistirem elementos que se refiram às relações comerciais do Grupo Sonae, ou deste com entidades bancárias, que suscitem aspectos de eventuais acordos financeiros em perspectiva relacionados com processos de execução dos projectos a implementar - que, no seu conjunto, intentarão a recuperação do desenvolvimento da Torralta, S. A. -, **o acesso** (pese embora o directo interesse do advogado requerente e, portanto, da sua representada "ADEITO") deve limitar-se às bases programáticas do acordo, só indo mais além se a entidade detentora dos documentos entender que estes não contêm informação

qualificável como segredo comercial ou industrial, ou outra que interfira com a vida interna de qualquer empresa do Grupo Sonae.

15. No entanto, o que parece susceptível de maior viabilidade é a existência de elementos que possam caracterizar-se como de reserva comercial ou industrial, ou mesmo da ordem interna de cada uma das empresas que constituem o Grupo Sonae, contratante, quanto aos diversos projectos que dependem do contrato celebrado, em causa.

De facto, diz-se dessa maior susceptibilidade, visto que terão subjacente toda uma perspectiva de dinâmica apta à implementação ou execução de acções previstas para a recuperação da empresa Torralta, quer pelas concessões em vários sectores quer pela realização de obras e obtenção de recursos financeiros, em princípio, sobre métodos e circunstâncias restritas aos novos intervenientes, isto é, adquirentes dos créditos públicos em causa.

16. No entanto, é fora de dúvida que aos accionistas e outros investidores da Torralta, de longos anos, interessa sobremaneira conhecer o acordo em causa, as suas cláusulas, sobretudo as que podem influenciar negativa ou positivamente os seus próprios interesses.

Por outro lado, o actual contrato, mesmo que não seja mais que um procedimento a cumprir, quando as cláusulas no mesmo assinadas o permitam, por escritura pública ainda a celebrar, não deixa de constituir um documento administrativo, por isso abrangido no conceito da alínea a) do nº 1 do artigo 4º da LADA e, portanto, acessível ao requerente nos termos do nº 1 do artigo 7º da mesma Lei, por qualquer das formas descritas no artigo 12º, também da LADA, mediante o pagamento adequado à circunstância, nos termos do Despacho Conjunto nº 280/97, publicado no D. R., II série, nº 200, de 1997.08.30, pág. 10.658, ressalvadas devidamente todas as hipóteses de inviabilidade descritas nos pontos 13, 14 e 15.

17. Se é certo que o Relator deveria dar maior segurança quanto à efectiva existência ou não de elementos impeditivos de acesso, entende-se que o mesmo também não pode ir além do que lhe deve ser exigido, perante a descontinuidade geográfica da sua residência habitual e a entidade pública onde se encontram os documentos a aceder - o Ministério da Economia.

É que, apesar desta dificuldade logística, também as diligências prontas, realizadas, não tiveram a correspondência completa quanto à necessidade a observar, mormente quanto aos diversos anexos mencionados no contrato analisado, que não foram remetidos ao relator, nem informações acerca dos mesmos, sem prejuízo da convicção de que tais anexos, coincidentes com as perspectivas próprias do acordo celebrado, não são mais que justificativos para a sua finalização e, portanto, um e outros integrados no mesmo conceito de documentos administrativos, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 4º da LADA.

### **III - Conclusões**

1. Face ao exposto nos anteriores capítulos, conclui-se o seguinte:

- a) Entende-se o descrito, nos termos da alínea d) do artigo 15º da LADA, como apreciação da possibilidade de acesso ao "acordo celebrado entre o Governo e o Grupo Sonae para cedência dos créditos que o Estado Português detinha, ou detém, sobre a Torralta - Clube Internacional de Férias, S. A." e não como "aprovação da possibilidade de acesso...", como se formulou no pedido endereçado à CADA, pelo ofício nº 5.765, de 1997.11.03, do Ministério da Economia.
- b) O acordo, ou melhor, o "contrato de compra e venda de créditos sobre a Torralta - Clube Internacional de Férias, S. A.", celebrado em Lisboa em 9 de Julho de 1997 entre o Estado Português, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Fundo de Turismo e o Instituto de Emprego e Formação



Profissional como Vendedores, e a Figest - Gestão de Participações Financeiras Sociedade de Controlo, S. A., a Orbitur - Intercâmbio Turístico, S. A., a Solinca - Investimentos Turísticos, S. A., e a Pargest - Sociedade Gestora de Participações Sociais, S. A., como Compradores, que congregam o Grupo Sonae, neste caso, em conjunção com todos os anexos I a XX que o viabilizam, constituem documentos administrativos detidos pela Administração, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 4º da Lei 65/93, de 26 de Agosto, e como tal acessíveis a qualquer entidade singular ou colectiva, nos termos do nº 1 do artigo 7º da mesma Lei.

- c) O acesso poderá ser realizado nos termos solicitados, por fotocópia, contra o pagamento adequado, nos termos do Despacho Conjunto nº 280/97, de 7 de Agosto de 1997, publicado no D. R., II Série, nº 200, de 30 de Agosto de 1997, pág. 10.658.
- d) O pedido de acesso formulado a Sua Excelência o Ministro da Economia, reportando-se "ao acordo celebrado entre o Governo e o Grupo Sonae", deve considerar-se extensivo aos anexos no mesmo mencionados, um vez que estes constituem o elemento essencial e justificativo da sua celebração e, portanto, indissociáveis do próprio contrato.
- e) Pode, remotamente, admitir-se a existência de elementos que envolvam aspectos da vida interna das empresas contratantes, que constituem o Grupo Sonae, face à eventualidade de, quanto aos respectivos anexos, conterem elementos reveladores de processos particulares de execução de projectos ou de obtenção de financiamentos que possam constituir direitos de autor ou de propriedade industrial ou mesmo de segredos de ordem comercial: apesar de pouco provável, face ao carácter programático ou de linhas gerais destinadas ao contrato, tal aspecto é de ter em conta, nos termos do artigo 10º da LADA.

Nestes termos, quanto ao pedido, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos emite o seguinte parecer:

O Advogado Dr. Manuel Mendes Carqueijeiro, nos termos do seu pedido formulado a Sua Excelência o Ministro da Economia, tem direito ao acesso, na forma solicitada, "...ao acordo celebrado entre o Governo e o Grupo Sonae para cedência de créditos que o Estado Português detinha, ou detém, sobre a Torralta - Clube Internacional de Férias, S.A.", em conformidade com o disposto na alínea *a*) do nº 1 do artigo 4º e no nº 1 do artigo 7º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto - LADA, contra o pagamento, nos termos indicados na alínea *c*) das conclusões, sem prejuízo de eventual opção pela simples consulta ou outra forma de acesso das previstas no artigo 12º da LADA.

Comunique-se o presente parecer a Sua Excelência o Ministro da Economia.

Lisboa, 3 de Dezembro de 1997.

*Francisco de Brito* (Relator) – *José Magalhães* – *Narana Coissoró* – *João Figueiredo* – *Vasco Almeida* – *Branca do Amaral* – *João Labescat* – *Castro Martins* – (Presidente).