

Parecer nº 70/98

Data. 1998.06.17

Processo nº 348

Requerente: Conselho Directivo do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa

I

O Presidente do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa veio solicitar Parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) àcerca da possibilidade de divulgação de um relatório da Inspeção Geral de Finanças (IGF), elaborado num âmbito de auditoria administrativa financeira, feita a este estabelecimento de ensino.

Afirma-se no pedido, que o ISEL dispõe de um conjunto de órgãos – nos termos dos Estatutos e da Lei nº 54/90 de 5 de Setembro – que representam a comunidade escolar – e que, alguns deles, requereram cópia do referido Relatório da IGF(que está na posse do Conselho Directivo), o que lhes foi recusado. Como fundamento da recusa, o Conselho Directivo escuda-se, e cita-se, que o documento em causa “contém muitas informações e dados irrelevantes para o conhecimento quer dos alunos quer dos funcionários quer ainda de docentes pertencentes a esses órgãos ou pelo menos a alguns dos órgãos, como por exemplo os Conselhos Pedagógico, Científico e Consultivo, tendo em conta as competências que, por lei, lhe estão atribuídas”, e que a divulgação de alguns dados “poderiam afectar a honra e o bom nome de pessoas nele visadas” e ainda que “os factos apurados estão a ser objecto de processo judicial”.

Apesar dessa recusa, em meritória iniciativa, o órgão que recusou o acesso veio requerer o Parecer da CADA.

II

A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos regula o acesso a documentos que têm origem ou são detidos por órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, órgãos de institutos públicos e das associações públicas e órgãos das autarquias locais (artigo 2º e 3º da LADA).

A CADA é chamada a emitir Parecer sobre as condições de acesso a um documento elaborado pelo IGF, mas na posse de um estabelecimento de ensino público.

O Parecer poderia ser apreciado em dois planos. Um primeiro, decorre da relação existente entre os requerentes e o detentor do documento, enquanto órgãos que participam, em diferentes patamares da gestão universitária. O segundo, respeita ao tipo de documento cujo acesso foi solicitado e à sua classificação enquanto documento administrativo, para efeitos da LADA.

A CADA não irá pronunciar-se sobre o poderes dos vários órgãos do ISEL e das obrigações de informação que impendem sobre o Conselho Directivo, com base nos seus Estatutos e na lei de autonomia universitária. A apreciação cinge-se à tipificação documental, designadamente se o Relatório contém dados ou elementos susceptíveis de não serem acedidos por todos os cidadãos, no âmbito do direito de acesso a todos reconhecido, nos termos do artigo 268 nº 2 da CRP e do artigo 7º nº 1 da Lei nº 65/93 de 26 de Agosto (LADA).

Assim:

- a) o Relatório é detido e está na posse de um estabelecimento universitário público, órgão com autonomia, mas que não está excluído do âmbito das entidades sobre quem recai a obrigação de garantir o direito de acesso, nos termos do artigo 3º da LADA.
- b) o Relatório foi elaborado por uma entidade pública, a IGF, serviço da administração pública, que funciona na directa dependência do Ministro das

Finanças (decreto-lei nº 353/89, de 16 de Outubro), órgão da fiscalização administrativa financeira estadual, totalmente enquadrável no leque de entidades obrigadas ao cumprimento da Lei nº 65/93.

O facto do relatório ter origem num serviço de inspecção nada lhe retira quanto à sua classificação como documento administrativo, para efeitos do artigo 4º da lei citada.

- c) o Relatório foi concluído em 21 de Dezembro de 1995, sobre ele recaiu um Despacho do Senhor Ministro das Finanças, de 29 de Março de 1996, pelo que se encontram decorridos todos os prazos de inibição temporária, previstos no nº 5 do artigo 7º da LADA. O Relatório foi concluído. A sua remessa, por despacho ministerial para o Tribunal de Contas, não obsta ao seu conhecimento imediato.

O grau de transparência da administração está intimamente ligado com a não existência de documentos perenemente inacessíveis. Mesmo os documentos classificados, com base na Lei do Segredo de Estado (o que não é o caso), são-no por período determinado, renovável por despacho fundamentado.

Caso o processo estivesse no foro criminal, numa fase de segredo justiça, a situação mereceria contra análise e melhor consideração.

Contudo, como se afirma no Pedido, pode o Relatório incluir “informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada”, caindo, neste caso, em informação nominativa (alínea c) nº1 do artigo 4º da LADA), apenas acessível ao próprio a quem as informações digam respeito ou a terceiros que demonstrem interesse directo e pessoal (nº 2 do artigo 7º da lei citada).

Foi requerido o envio do Relatório e constata-se que:

1. Este se desenvolve em seis pontos principais: Introdução, Caracterização da entidade promotora, Acções desenvolvidas pelo ISEL no âmbito do FSE, Resultados das Verificações e análises efectuadas, Conclusões, Recomendações e Propostas (incluem-se 13 anexos). A capear o relatório encontra-se o despacho do Senhor Ministro das Finanças.
2. Não contém quaisquer apreciações ou juízos de valor sobre pessoas singulares : a Introdução, a Caracterização, as Conclusões, recomendações e propostas. Mesmo o Ponto referente às verificações e análises não são feitas imputações a quaisquer pessoas singulares, mas apenas se referem, quanto aos dossiers analisados do FSE, anomalias, irregularidades, eventuais ilegalidades e falta de informação (na parte que poderia ser eventualmente identificável apenas se refere genericamente os coordenadores das acções e responsáveis pelos Centros, mas mesmo assim em termos que não se enquadram nos juízos de valor ou apreciações, mas na mera constatação de que nos actos praticados não se encontravam “justificados os fundamentos”).

Quanto a 10 documentos, constantes dos Anexos, referem-se pagamentos efectuados a funcionários do ISEL, deles não constando, contudo, qualquer elemento enquadrável na intimidade da vida privada. É, aliás, princípio adquirido que os vencimentos ou montantes percebidos por funcionário ou agente, no exercício das suas funções, qualquer que seja o título ou fundamento, não se enquadram na reserva da intimidade da vida privada, nem em juízos de valor. Pelo contrário tais montantes e remunerações cabem plenamente no conceito de documento administrativo, tal como se encontra desenhado no artigo 4º nº 1 alínea a) da lei nº 65/93. Esta informação constitui também outra pedra de toque da transparência da administração, plenamente aplicável, quer na sua vertente horizontal, quer verticalmente, a todos os órgãos da administração e a qualquer funcionário, dirigente, vogal ou administrador, independentemente das funções exercidas.

Por fim, o Despacho do Senhor Ministro das Finanças é igualmente, pela sua natureza, um documento administrativo.

Em conclusão:

O Relatório da IGF, no âmbito do Fundo Social Europeu, de 21 de Dezembro de 1995, detido pelo Conselho Directivo do ISEL, constitui um documento administrativo, a todos acessível, nos termos e para os efeitos dos artigos 4º nº 1 alínea a) e 7º nº 1 da Lei nº 65/93.

Lisboa, 17 de Junho de 1998.

*João Labescat (Relator) – José Magalhães – João Figueiredo – Francisco de Brito -
José Renato Gonçalves – Branca do Amaral – Castro Martins (Presidente)*