

Parecer nº 140/98

Data: 1998.11.04

Processo nº 442

Requerente: Instituto Português do Património Arquitectónico - IPPAR

1. Ao abrigo e para os efeitos do disposto no artigo 15º, nº2 da Lei nº 65/93, o Instituto Português do Património Arquitectónico solicitou à CADA parecer tendente a apurar se um pedido de acesso a documentos formulado pela empresa SLECON, Lda, abrange matérias que possam dizer respeito a segredos comerciais ou industriais.
2. Os documentos em causa dizem respeito às relações entre o IPPAR e a firma SOCONSTROI,S.A.

A primeira das empresas foi contratada pela segunda, como subempreiteiro, em ordem a colaborar em obras de limpeza, restauro e conservação de cantarias do Palácio Nacional de Mafra. O contrato veio a ser rescindido.

A SLECON, inconformada, pretende obter certidões donde constem:

- a) o teor do contrato de empreitada entre o IPPAR e a SOCONSTROI relativo às mencionadas obras de restauro do Palácio Nacional de Mafra (pormenorizadamente identificadas nos autos);
- b) dados sobre a rescisão :
 - 1 - teor integral das razões apresentadas pela SOCONSTROI, SA, para rescindir o contrato de subempreitada com a requerente;
 - 2 - teor da decisão do IPPAR sobre esse pedido;

3 - teor da decisão do IPPAR sobre a empresa que substituiu a SLECON e respectivos fundamentos.

c) dados sobre a majoração em 50% dos custos das obras de limpeza de cantaria:

1 - teor integral dos fundamentos do pedido apresentado pela SOCONSTROI,SA;

2 - teor e fundamentação da decisão que concedeu a majoração.

d) os actos de fiscalização e os autos de medição a partir de 8 de Junho de 1998 dos trabalhos retirados do âmbito da subempreitada.

e) Lista dos preços constantes dos contratos relativos a trabalhos de restauro no Palácio Nacional de Sintra, Mosteiro da Batalha e Torre de Belém.

f) Informação sobre o título a que dada funcionária, identificada nos autos, continua, segundo a SLECON, a ser presente nos trabalhos de restauro.

3. Na redacção decorrente da Lei nº 8/95, de 29 de Março, a LADA estabelece que "a Administração pode recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas" (artigo 10º, nº1). Por outro lado, por força do disposto no nº 2 do mesmo preceito, mesmo que seja admissível o acesso, é vedada "a reprodução, difusão e utilização" de documentos obtidos por invocação da LADA quando tal possa "configurar práticas de concorrência desleal".

Importa assinalar, em primeiro lugar, que a norma citada, aditada em 1995 à Lei 65/93, visou compatibilizar as regras de uma boa Administração aberta com a protecção também assegurada ao segredo empresarial. Os contornos por este assumidos não fluem, porém, da Lei 8/95, que remete para a legislação aplicável ao segredo comercial, ao segredo industrial e à "vida interna das empresas"

O recorte do último conceito, na parte em que tem autonomia em relação aos dois primeiros, exige um esforço hermenêutico considerável. Por um lado, é bem sabido que a lei portuguesa determina que múltiplos aspectos da organização e vida interna das empresas tenham publicidade (quer geral, quer junto dos respectivos accionistas). Por outro lado, com cada vez maior frequência, a imposição de transparência é o meio usado pela lei para proteger os consumidores, o meio ambiente, a sã gestão de bens estaduais ou outras relevantes expressões do interesse público. Tudo isto, sem esquecer que a Constituição e a lei conferem a várias entidades (vg. comissões de trabalhadores, sindicatos) direitos de informação específicos sobre aspectos da vida empresarial outrora impermeáveis ao escrutínio de terceiros. Para determinar o que seja, no sentido da LADA, "vida interna das empresas" há por isso que localizar as normas concretamente aplicáveis que protejam um património de informações cuja revelação pública seria susceptível de violar em concreto interesses legítimos e direitos de certa empresa. Há ainda que apurar se a lei não impõe em concreto o sacrifício, ou a limitação dessas posições jurídicas para tutelar relevantes interesses de terceiros ou da própria sociedade (é o caso das normas que lançam luz intensa sobre o relacionamento entre empresas privadas e a Administração Pública, fazendo com que o segredo não seja "a alma do negócio"). O regime das empreitadas públicas é especialmente exigente em matéria de transparência e as próprias associações do sector divulgam elementos essenciais de referência, designadamente índices a aplicar no cálculo das revisões de preços (cfr um exemplo na biblioteca digital da AECOPS na Internet, em <http://www.aecops.pt/circular/1998076.html>).

Por fim - ou melhor, como pano de fundo do esforço hermenêutico - haverá que ter em conta que o aditamento feito pela Lei 8/95 não inverteu o alcance da LADA como instrumento essencial de afirmação da transparência como regra geral e do segredo como excepção. É o que resulta da norma tal qual foi aprovada por consenso alargado (vide, também, o recorte cauteloso do seu segmento inicial - gerador de abundante controvérsia no debate norte-americano de disposição paralela, constante do Freedom of Information Act).

Em segundo lugar, a específica feição do requerente pode relevar para determinar o acesso ou não a dado documento. No tocante ao rasto documental produzido pelo relacionamento entre a Administração e o mundo empresarial, haverá documentos acessíveis a todos e outros cuja revelação só tenha cabimento em condições idênticas às aplicáveis aos dados nominativos das pessoas singulares.

É de notar, em terceiro lugar, que quando o requerente pretenda acesso a uma multiplicidade de documentos, o juízo sobre o mesmo deve fazer-se documento a documento, de forma concreta, face à natureza precisamente definida de cada um deles. Os documentos emitidos por entidades privadas na posse de entidades públicas não estão, só por o serem, protegidos (a lei define "documentos administrativos" como "quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados *ou detidos* pela Administração Pública), mas haverá que apurar se atenta a sua natureza devem ser (e em que medida) facultados a terceiros interessados.

Em quarto lugar, a LADA não impõe à Administração obrigações de elaboração de informações: faculta acesso a documentos existentes, não vincula à elaboração de documentos "a pedido".

4. Os elementos constantes dos autos atestam o interesse da SLECON na obtenção de documentos que lhe permitam o adequado uso dos meios de tutela que a lei lhe faculta. O juízo a emitir sobre o acesso deve, porém, ser diferenciado, face ao quadro exposto e à natureza de cada um dos documentos.

Assim:

Não se vislumbra disposição legal que justifique o segredo no tocante aos documentos supra-identificados nas alíneas a), b1 , b2, c2 e d).

O pedido carece de especificação bastante no tocante à alínea e) (desde logo quanto ao lapso temporal abrangido, aspecto não despiciendo se se tiver em conta que os monumentos nacionais referidos sofreram ao longo dos séculos numerosos restauros).

A LADA não visa facultar acesso a dados como os referidos na alínea f), salvo se constantes de documento.

Quanto aos documentos referidos em b3 dizem respeito a uma terceira empresa e complementam (ou contraprovam) a opção a que se referem os documentos b1 e b2. A sua indispensabilidade para os efeitos pretendidos pela SLECON não está provada nos autos, importando que o IPPAR obtenha dados bastantes para formulação de decisão (sujeita a reclamação para a CADA e a recurso judicial). Merece juízo similar o documento referido em c1, elaborado pela SOCONSTROI.

Tal é o parecer da CADA.

Lisboa , 4 de Novembro de 1998

José Magalhães (Relator) - Silva Marques - Narana Coissoró - João Figueiredo - Vasco Almeida - Francisco de Brito - Branca do Amaral - Castro Martins (Presidente).