

Parecer nº 129/99

Data: 1999.07.28

Processo nº 587

Requerente: Gabinete do Gestor do Programa Pessoa, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

I - O Pedido

1. O Gestor do Programa PESSOA, da Secretaria de Estado do Emprego e da Formação, solicita à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, ao abrigo do artigo 15º, nº 2, da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, parecer sobre a possibilidade de facultar ao «I.P.P. - Instituto Poliprofissional do Porto, Unipessoal, Lda.» a consulta do processo de candidatura àquele Programa (Plano de Formação) da empresa «Margem - Contabilidade e Consultoria, Lda.».

Mais concretamente, as dúvidas suscitadas pelo Gestor do Programa PESSOA incidem sobre os seguintes aspectos:

- 1) Legitimidade do requerente e do interesse por si invocado para aceder à consulta do processo administrativo de uma terceira entidade;
- 2) Aplicabilidade do artigo 10º, nº 1 da LADA como fundamento para a recusa de acesso a determinados documentos constantes do processo, designadamente:
 - Parecer nº 221/UTA Norte/98, que propôs a aprovação do Plano de Formação para 1999 (contém, entre outras, informações sobre o

volume de vendas da empresa, a sua situação líquida e o volume de emprego);

- Informações constantes do Plano de Formação sobre os recursos humanos, internos e externos, da empresa, bem como sobre os seus recursos físicos e pedagógicos;
- Outros elementos incluídos no Plano de Formação da mesma entidade, a saber, o diagnóstico de necessidades, os métodos de selecção e recrutamento de formandos e formadores, o «portfolio» dos principais clientes da empresa e os conteúdos programáticos dos cursos.

II - Os Factos

2. De acordo com os elementos transmitidos pelo Gabinete do Programa PESSOA, o IPP fundamenta o seu pedido de consulta do processo de candidatura da MARGEM remetendo, em boa parte, para o contexto específico das relações negociais desenvolvidas entre estas duas empresas antes da apresentação de qualquer pedido de candidatura ao referido Programa.

De facto, além da candidatura da empresa MARGEM, aprovada pelo Gestor do Programa PESSOA, também o IPP apresentou junto do mesmo Gabinete um pedido de financiamento para a realização dos cursos de Atendimento Comercial e Administrativo, pedido esse que não obteve provimento.

Após ter consultado o processo relativo ao indeferimento do seu pedido, aquele Instituto veio requerer a consulta do processo da própria MARGEM. À guisa de fundamentos para o seu pedido o requerente aduziu os seguintes factos:

- Aquando da elaboração do seu dossier de candidatura o IPP terá contratado os serviços de consultoria da MARGEM, empresa que apresentou também uma candidatura própria ao mesmo Programa (Plano de Formação);
- Através da consulta do seu processo de candidatura o IPP verificou que mesmo não se encontrava completo, faltando lá elementos importantes que, segundo o mesmo Instituto, teriam sido fornecidos por si à referida MARGEM, no âmbito dos serviços de consultoria;
- O IPP constatou também, por meio de anúncios publicados na imprensa local, que a referida empresa, para além de fazer formação, aparece agora a ministrar os cursos que tinha proposto anteriormente (Infologia na gestão das PME's e Informática nas PME's).

Por estas razões, o IPP pretende consultar os processos (de candidatura) da empresa MARGEM a fim de verificar se documentos seus se encontram indevidamente anexados a estes processos. Embora o IPP se refira aos «processos», no plural, os factos aduzidos no seu requerimento mostram, na sua articulação com o pedido, que se encontra apenas em causa o processo administrativo de candidatura da MARGEM.

III - O Direito

3. Tendo presentes estes factos, o Gestor do Programa PESSOA começa por levantar uma questão prévia. Face ao artigo 7º, nº 5 da LADA, que comina o diferimento do «*acesso a documentos constantes de processos não concluídos (...) até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração*», qual o momento em que deve considerar-se concluído o processo administrativo ? A data da aprovação de um Plano de Formação; o instante coincidente com a aprovação dos correspondentes pedidos de financiamentos e a devolução do termo de aceitação dessa decisão; ou o momento do encerramento das contas ? A dúvida é pertinente se

tivermos em vista as características específicas do respectivo procedimento administrativo.

O próprio Gestor do Programa PESSOA chama a atenção para a circunstância de o *«regime de concessão de apoios do Fundo Social Europeu (...) assenta(r) num procedimento longo e complexo, no qual se sucedem diversos actos administrativos constitutivos (decisão sobre o Plano de Formação, decisão sobre os pedidos de financiamento correspondentes ao Plano de Formação aprovado) e actos de execução (decisões sobre pedidos de reembolso, decisões sobre os pedidos de pagamento de saldo intermédio e de saldo final)»*.

Nestes casos, sobretudo após ter sido franqueada a decisão de aprovação do Plano de Formação, a Administração encontra-se ligada ao particular por uma relação jurídica administrativa complexa e de conteúdo variável. A sucessão de actos e decisões que constitui o procedimento administrativo, ao mesmo tempo que assinala a continuidade da relação jurídica administrativa, vai modificando o conteúdo dos poderes e deveres recíprocos dos respectivos sujeitos. Para efeitos de aplicação do artigo 7º, nº 5, da LADA, convém, no entanto, distinguir os vários procedimentos em causa, ou, pelo menos, autonomizar os subprocedimentos mais importantes. Ora, em rigor, o acto decisivo é o da aprovação do Plano de Formação. É ele que encerra definitivamente a questão colocada com a apresentação das candidaturas, culminando numa decisão de escolha ou de rejeição das propostas apresentadas; e é ele que abre decisivamente para uma nova fase da relação jurídica administrativa, sujeitando o particular a um novo *status*, ou seja, a um conjunto unitário e coerente de poderes e deveres jurídicos «indexado» à realização de determinados fins públicos. Com a decisão de aprovação do Plano de Formação deixa de existir qualquer diferimento no acesso aos documentos requeridos.

4. Quanto à legitimidade do requerente e do interesse invocado como fundamento para a consulta do processo, uma vez estabelecido que nos encontramos no âmbito de aplicação da LADA a questão apenas se poderá colocar face a documentos de nominativos que se encontrem no processo de candidatura da empresa MARGEM ou, eventualmente, no caso dos documentos previstos no artigo 10º desta lei. A primeira hipótese pode, desde já, ser afastada. A consulta, a que procedemos, do acervo documental que suporta a decisão de aprovação do Plano de Formação da empresa de consultoria não permite detectar quaisquer «*informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada*» [artigo 4º, nº 1, alínea c), da LADA]

Por sua vez, o nº 1 do artigo 10º da LADA, introduzido pela Lei nº 8/95, de 29 de Março, dispõe que «*A Administração pode recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas*».

Como se vê, a recusa de acesso implica o exercício de uma competência discricionária por parte da própria Administração detentora dos documentos. Caso contrário, tais documentos estariam sujeitos ao regime regra de acesso aos documentos administrativos de carácter não nominativo. De facto, ao contrário do que se passa com a protecção de dados pessoais constantes de suporte documental, os segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas, se excluirmos as incriminações dos artigos 196º do Código Penal e 260º, alínea i), do Código da Propriedade Industrial e os casos marginais de responsabilidade civil por prestação de conselhos e informações, não beneficiam de protecção legal e constitucional directa.

Não obstante, a CADA tem vindo a admitir, nos termos do artigo 20º, nº 1, alínea e), da LADA; a emissão de pareceres relativamente a estes casos do artigo 10º, nº 1, da mesma lei. Assim, a dúvida sobre a aplicabilidade do artigo

10º, nº 1 a esta situação concreta corresponde substancialmente à dúvida sobre a legitimidade do IPP e do interesse por si invocado para aceder à consulta do processo de candidatura da empresa MARGEM, devendo, consequentemente, ser abordada nos mesmos termos.

Ora, quanto a estes aspectos, parece-nos, desde logo, que os elementos relativos às empresas sobre quais impendem obrigações legais de publicitação não podem em caso algum ser resguardados da consulta por qualquer cidadão sob a alegação de constituírem segredos da empresa. Será este o caso, designadamente, das informações constantes do Parecer nº 221/UTA Norte/98 relativas ao volume de vendas da empresa, à sua situação líquida e ao volume de emprego, sobretudo quando confrontadas com as exigências da legislação comercial e da legislação do trabalho.

Em contrapartida, os elementos constantes do Plano de Formação proposto pela MARGEM que contenham informações sobre os recursos humanos da empresa (com a ressalva do parágrafo anterior) e os seus recursos físicos e pedagógicos, tal os outros elementos que identificam nesse Plano o diagnóstico de necessidades, os métodos de selecção de formandos e formadores, o «portfolio» dos principais clientes da empresa e os conteúdos programáticos dos cursos, podem sem grandes dificuldades ser caracterizados como segredos comerciais ou segredos relativos À vida interna da empresa, susceptíveis, portanto de fundar uma recusa de consulta global do processo de candidatura da sociedade MARGEM.

IV - Conclusões

A CADA é de parecer que deve ser facultada ao Instituto Poliprofissional Porto a consulta do processo de candidatura ao Programa PESSOA (Plano de Formação) da empresa Margem, Lda.

Sem embargo, nos termos do artigo 10º, nº 1, da LADA, o Gestor do referido Programa pode recusar, através do expurgo ou separação dos documentos, a consulta das partes do processo que contenham informações relativas aos recursos humanos da empresa, aos seus recursos físicos e pedagógicos, aos elementos que identifiquem no Plano de Formação o diagnóstico de necessidades, os métodos de selecção de formandos e formadores, o «portfolio» dos principais clientes da empresa e os conteúdos programáticos dos cursos ministrados pela Margem, Lda., excepto se qualquer dos dados atrás referidos estiver sujeito a uma obrigação legal de divulgação pública

Lisboa 28 de Julho de 1999

Vasco Almeida (Relator) – José Magalhães – Silva Marques – Narana Coissoró – João Figueiredo – José Renato Gonçalves – Gameiro dos Santos – Castro Martins (Presidente)