

Parecer n.º 276/2012

Data: 2012.09.18

Processo n.º 254/2012

Queixa de: Novaflex - Técnicas do Ambiente, S.A.

Entidade requerida: Presidente do Conselho de Administração da Associação de Municípios do Vale do Douro-Norte

I - Factos e pedido

1. A Novaflex - Técnicas do Ambiente, S.A., representada por David Coelho advogado, ao abrigo “da Lei n.º 47/2007, de 24 de Agosto” solicitou ao Presidente do Conselho de Administração da Associação de Municípios do Vale do Douro-Norte (AMVDN) certidão dos “seguintes documentos e informações:

- a) *Contrato celebrado com o adjudicatário do concurso para “Prestação de Serviços de Gestão dos Resíduos Urbanos e Higiene Urbana dos concelhos do Vale do Douro-Norte” a que se refere o anúncio de procedimento n.º 2538/2011, publicado no Diário da República n.º 102, II Série, de 26/05/2011;*
- b) *Listagem de Facturas emitidas pelo co-contratante no âmbito do contrato referido em “a)” e indicação de quais se encontram pagas pelo contraente público, ou pelos municípios que o integram, bem como a indicação das datas e valores de emissão das facturas e dos pagamentos, à data da emissão da certidão ora requerida;*
- c) *Identificação do actual co-contratante incluindo denominação social, sede, NIPC, caso de não ser a sociedade a quem foi adjudicado e com quem foi celebrado o contrato;*
Caso se verifique a hipótese referida em “c)”, requer ainda, ao abrigo das mesmas disposições legais, a emissão de certidão dos seguintes documentos e informações:
- d) *Requerimentos do então co-contratante e adjudicatário com vista à cessão da sua posição contratual para o novo co-contratante;*
- e) *Todos os despachos, deliberações e outras decisões da AMVDN relativos ao requerimento referido em “d)”;*
- f) *Documentos, instrumentos contratuais e outros que titulem e legitimem a cessão da posição contratual do actual co-contratante;*
- g) *Listagem de Facturas emitidas pelo novo co-contratante no âmbito do contrato referido em “a)” e indicação de quais se encontram pagas pelo contraente público, ou pelos municípios que o integram, bem como a indicação das datas e valores*

de emissão das facturas e dos pagamentos, à data da emissão da certidão ora requerida.”

Ao pedido juntou procuração forense, constituindo seus procuradores um conjunto de advogados (incluindo David Coelho) todos da sociedade “*Pedro Raposo & Associados - Sociedade de Advogados, RL*”.

2. Por falta de resposta, a requerente, apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
3. Por ofício da CADA de 19 de junho de 2012, a entidade requerida foi convidada a pronunciar-se, o que fez através de mensagem de correio eletrónico recebida por esta Comissão em 18 de setembro de 2012.

Na resposta a entidade requerida referiu o seguinte:

“(…)

1. Em 15 de Maio de 2012 foi recebida nesta Associação uma petição (identificada como doc n.º 1 na queixa apresentada) que requeria, “ao abrigo do disposto nos artigos 3º n.º1 a), 4º n.º1 e), 5º e 11º n.º1 c) da Lei 47/2007, de 24 de Agosto” a emissão de certidão de vários documentos, assinada por um advogado acompanhada de uma procuração forense.

2. Analisada a petição verifica-se que no instrumento legislativo ao abrigo do qual foi requerida a emissão de certidão tem um objecto muito diferente, pois trata-se da primeira alteração à Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, que altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais, assumindo tratar-se de um lapso de escrita, pretendendo a petição referir-se à Lei 46/2007 (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos)

3. Verificou-se ainda que o documento “Procuração” não reúne as características legais duma procuração - acto formal pelo qual alguém atribui a outrem, voluntariamente, poderes representativos[1], e, logo, da representação da conferência de pressuposto mandato forense/judicial - contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos por conta da outra[2], logo, o suposto/arrogado mandatário não tem qualquer legitimidade para, em nome e representação da sociedade efectuar aquela petição

4. Por força da cuidada e adequada interpretação da dimensão normativa resultante do cruzamento dos dispositivos ínsitos nos arts. 1º, n.º 1 , 3º, ns. 1, al. d), e 3, 46º, n.º 1, als. a), c), d) e n), e 48º, n.º 1, do Código do Notariado e único, n.º 1, do D.L. n.º 267/92, de 28 de Novembro, o

instrumento de procuração forense terá necessariamente que conter (para além do mais): (a) A identificação das sociedades, nos termos da lei comercial que os outorgantes representem, com menção, das suas denominações, sedes e números de identificação da pessoa colectiva; (b) A designação do dia, mês, ano e lugar em

que for lavrado ou assinado; (c) A referência, pelo advogado constituído mandatário, à forma como por si próprio foi verificada a identidade do/s outorgante/s e, logicamente, (d) a assinatura quer do mandante quer do próprio advogado mandatado, na qualidade (notarial) de certificante do referido modo de verificação da identidade do mandante.

5. Verifica-se, porém, que o convocado/analizando documento é absolutamente omissos quanto aos seguintes requisitos: (a) Aos nomes e demais identificação dos titulares dos órgãos da sociedade e (b) À confirmação da identidade do mandante por qualquer dos Ex.mos advogados supostamente mandatados e à certificação do modo como houvesse sido por si verificada.

6. Por conseguinte, carecendo do formal conteúdo legalmente exigível, haver-se-á tal pretensão instrumento de procuração por nulo e, logo, por juridicamente inválido, na senda, aliás das decisões tomadas pelo Tribunal Central Administrativo Sul [3] e pelo Tribunal da Relação de Coimbra [4]

Finalmente encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Directivo de referir que esta Associação tem já disponíveis para fornecer os documentos referidos na petição acima referida, que serão disponibilizados assim que sanadas as irregularidades acima descritas, ou se a Comissão que V.^a Ex.^a irige determinar a sua disponibilização.

(...)”

II - Apreciação jurídica

1. A entidade requerida está sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alínea e), n.º 1, artigo 4.º.

Serão deste diploma legal os preceitos normativos doravante mencionados sem qualquer outra referência.

2. O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual “*todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.*”

A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome, artigo 3.º, n.º 1, al. a).

Como é referido no Acórdão n.º 0758/11 do Supremo Tribunal Administrativo, de 31 de agosto de 2011, “*para que um documento seja considerado «documento administrativo» para efeitos da alínea a) do n.º 1 do referido art. 3.º daquela Lei, não se exige que ele esteja conexionado com alguma das actividades administrativas,*

bastando que esteja na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome”.

Nestes termos, o acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado, sem que haja necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação.

O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- Quando se trate de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado¹.

Os documentos sujeitos a restrições de acesso “*são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (artigo 6.º, n.º 7).

3. Na situação em apreço, está em causa o acesso a contrato de prestação de serviços, listagem de facturas (com informações sobre valores, datas de emissão e pagamento), identificação de contratantes (denominação social, sede e número de pessoa coletiva), requerimentos e outros documentos relativos a cessão de posição contratual.

Trata-se de documentos de natureza contratual e contabilística.

4. Relativamente à informação contratual, é entendimento da CADA, vertido no Parecer n.º 48/2011² que:

“(...) O acesso a informação de natureza contratual relacionada com utilização recursos públicos é generalizado e livre, não se encontrando sujeito a qualquer restrição.

Desta forma assegura-se a transparência que deve pautar a actividade da Administração.

Nos termos do artigo 48.º, n.º 2 da CRP (Participação na vida pública), “todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e

¹ Cfr. sobre o tema, por exemplo J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2005, p. 430; J. Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra, 2002, pp. 51 e ss.

² Disponível em www.cada.pt, tal como os adiante citados.

demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

Com este direito pretende-se “*combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo; o qual, sendo característico do «Estado de polícia», continua a ter manifestações encapuçadas nos domínios da burocracia e tecnocracia do Estado e entidades públicas. Por outro lado, visa-se «democratizar» a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada (...). Por último, esses direitos de esclarecimento e informação, associados ao direito de participação tornam mais «transparente» o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de legitimação e legitimidade.*”

Trata-se de “um direito genérico, de todos os cidadãos, o qual exige que os poderes públicos em geral (e, em particular, o Governo) mantenham uma prática habitual de informação e que em tempo útil esclareçam qualquer acto ou ocorrência que afecte a colectividade (...)”³.

Relativamente ao acesso a documentos de natureza contratual, e à eventualidade de os mesmos conterem segredos de empresa (artigo 6.º, n.º 6), foi referido no Parecer da CADA n.º 186/2008 que “*tais «segredos de empresa» não existem, por regra, quer nos concursos públicos quer nos contratos administrativos ou protocolos celebrados pela Administração.*

Com efeito, o objecto de tais concursos, contratos e protocolos prende-se por regra com o exercício de certas funções que, normalmente, não exigem a revelação de «segredos de empresa»”.

A doutrina exposta aplica-se ao acesso à documentação contratual solicitada, relativa à prestação de serviços de gestão de resíduos e higiene urbana.

Trata-se de documentos administrativos não suscetíveis de estar sujeitos a qualquer restrição de acesso.

5. Os documentos de natureza contabilística relativos ao cumprimento de contrato celebrado por entidade sujeita à LADA constituem documentos administrativos que traduzem a aplicação de dinheiros públicos, sendo de acesso livre e generalizado, aos quais todos podem aceder, sem necessidade de justificar ou fundamentar o pedido.
6. A informação sobre a identificação de contratantes⁴, a sua sede e número de pessoa coletiva é pública, não se verificando qualquer restrição de acesso relativamente à mesma.

³ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., pág. 666.

⁴ Sobre esta matéria, cfr., por exemplo, o Parecer da CADA n.º 199/2012.

7. Na resposta dada à CADA a entidade requerida invoca argumentos de natureza formal para não ter respondido ao pedido.

Um relacionado com o diploma legal ao abrigo da qual foi feito o pedido e outro relacionado com o conteúdo da procuração apresentada.

No pedido a requerente identificou a LADA como “*Lei 47/2007*” e não como Lei n.º 46/2007. Trata-se, como reconheceu a entidade requerida de um mero lapso de escrita.

Quanto ao referido sobre o conteúdo da procuração, sem entrar em discussão sobre a bondade da argumentação da entidade requerida, consta-se o seguinte:

- os documentos requeridos, “*disponíveis para fornecer*”, como refere a entidade requerida, são, como foi assinalado, de acesso livre e generalizado;
- nos termos do artigo 74.º do Estatuto da Ordem dos Advogados (Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro), “[n]o *exercício da sua profissão, o advogado tem o direito de solicitar em qualquer tribunal ou repartição pública o exame de processos, livros ou documentos que não tenham carácter reservado ou secreto, bem como requerer, oralmente ou por escrito, que lhe sejam fornecidas fotocópias ou passadas certidões, sem necessidade de exhibir procuração*”.

Face ao exposto, entende-se que as razões de ordem formal invocadas pela entidade requerida, até por razões de economia processual, não devem constituir impedimento ao acesso, imediato, à informação solicitada.

III – Conclusão

Face ao exposto, deve a entidade requerida facultar o acesso à informação solicitada, respeitante a contrato de prestação de serviços.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de setembro de 2012

Renato Gonçalves (Relator) - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo - Artur Trindade - João Perry da Câmara - António José Pimpão (Presidente)