

**Parecer n.º 283/2012**

**Data:** 2012.09.18

**Processo n.º 272/2012**

**Queixa de:** Paulo Jorge Braga Pessoa Seabra

**Entidade requerida:** Presidente do Instituto de Educação da Universidade do Minho

## **I - Factos e pedido**

1. Paulo Jorge Braga Pessoa Seabra solicitou ao Presidente do Instituto de Educação da Universidade do Minho o acesso aos seguintes documentos:

“(…)

*Informação sobre o acesso à profissionalização em serviço do docente João Miguel de Barros Zão, nomeadamente:*

1. *Ano do acesso à profissionalização em serviço do docente,*
2. *Instituição escolar que propôs o docente à profissionalização em serviço,*
3. *Tempo de serviço docente com que o docente acedeu à profissionalização, em serviço;*
4. *Grupo de docência em que realizou a profissionalização em serviço.*
5. *Instituição onde realizou o 2º ano da profissionalização em serviço,*
6. *Concurso nacional de professores que legitimou o acesso à profissionalização em serviço,*
7. *Disciplinas que exercia funções docentes aquando da realização da profissionalização em serviço,*
8. *Área de residência do docente*

*as listas com informação dos docentes que acederam à profissionalização em serviço, de 1990 até à presente data, com indicação*

1. *dos nomes dos respectivos docentes,*
2. *do tempo de serviço à data do acesso à profissionalização em serviço,*
3. *das entidades escolares (que despoletaram o pedido do acesso à profissionalização em serviço) pelas quais os docentes acederam à profissionalização em serviço,*
4. *dos grupos de docência em que realizaram a profissionalização em serviço.*

“(…)”

2. A entidade requerida, “*atendendo ao volume e complexidade da informação requerida*”, solicitou aos serviços da Universidade, a apreciação do pedido “*de modo a permitir [...] uma resposta adequada*”.

A assessoria jurídica da Universidade do Minho apreciou o pedido através da Informação n.º 37/12, na qual se referiu que:

“(…)”

15. [...] pode ocorrer a recusa pela Administração Pública de acesso a documentos administrativos que, em princípio, em face da sua natureza, seriam acessíveis.

16. Tal ocorre quando o pedido for manifestamente carecido de razoabilidade.

17. É o caso, por exemplo, de o pedido exigir um esforço de investigação desproporcionado (e que não seja imputável a uma eventual deficiência de organização do serviço público) ou se demasiado vago ou abranger um domínio demasiado vasto ou um volume demasiado grande de documentos.

18. O pedido pode igualmente ser rejeitado se for manifestamente abusivo. Trata-se aqui, por exemplo, de pedidos que pela sua frequência e volume sejam suscetíveis de obstruir o bom funcionamento da administração quando estes pedidos tenham o objetivo confessado ou evidente de por à prova a paciência da Administração. No fundo, são atitudes que refletem uma vontade de “assédio” da Administração. Pode igualmente tratar-se de pedidos repetidos de forma abusiva do mesmo documento pelo mesmo requerente.

19. No entanto, note que o organismo público que recuse o acesso a um documento administrativo deve explicar as razões de recusa, salvo casos excecionais em que tal explicitação revele por si própria informações excluídas de divulgação devido às limitações mencionadas supra.

20. Outrossim, considerando que estamos na presença de conceitos vagos e indeterminados, aferidos casuisticamente, o esforço de fundamentação da administração deve, nestes casos, ser maior e mais rigoroso.

21. Posto isto e reportando-nos agora ao caso trazido à nossa apreciação, é possível que o mesmo possa consubstanciar uma situação abusiva, que necessitará de maior concretização, o que de momento não podemos fazer em face da carência de factualidade indispensável a essa subsunção.

22. Porque assim, deverá o Instituto aferir, em face dos elementos que detém, se aquele pedido consubstancia, ou não, uma situação abusiva e, por conseguinte legitimadora da recusa do acesso, salvaguardando sempre a necessária fundamentação.

23. Caso tal não seja possível, e verificando-se que os documentos solicitados estão na posse desse Instituto, não se afigura que o acesso possa ser recusado uma vez não se tratar de documentos de acesso reservado.

(...)”

Com base no parecer vertido na Informação n.º 37/12, a entidade requerida indeferiu o pedido, tendo comunicado ao requerente os fundamentos da decisão, “a saber:

i) Elevado número de documentos solicitados, cuja recolha exigia dos serviços do IE um esforço desproporcionado;

*ii) Possibilidade de o requerente solicitar esses documentos ao Ministério da Educação, entidade com competência nesta matéria e/ou às escolas que estão afectos os docentes identificados.”*

3. Face ao teor da resposta o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), referindo que os documentos se destinavam a *“peticionar, nas entidades legalmente competentes, igual tratamento, no acesso à respectiva graduação/habilitação profissional docente no sistema de ensino público, que foi proporcionado”* aos docentes identificados *“sendo de imprescindível pertinência conhecer as informações”* solicitadas.

Fez referência ao respetivo percurso profissional enquanto docente, à *“inexistência de qualquer equidade e justiça no acesso à profissão docente”*, sendo ultrapassado *“nas listas de graduação dos concursos nacionais de docentes, por docentes provenientes, de forma oportunista, do sistema de ensino particular”*.

Acrescentou que *“[a]s situações que tem vindo a ser confrontado são atrozmente atentatórias dos legítimos interesses e expectativas do queixoso”*, e que o acesso requerido permitirá *“confrontar, com factos/meios de prova, as instâncias de direito com a realidade retro mencionado”*.

4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida nada disse.
5. O Parecer da CADA n.º 213/2012<sup>1</sup>, de 17 de julho de 2012, relativo ao acesso, pelo ora requerente, a informação sobre a profissionalização em serviço por docentes, na posse de um estabelecimento de ensino, referiu o seguinte:

*“(…)*

*Desde 2010 entraram na CADA inúmeros pedido de parecer, tendo por objeto requerimentos do requerente, dirigidos, cada um, a estabelecimento de ensino diferente, solicitando o acesso a informações respeitantes ao percurso escolar de docentes que acederam à profissionalização, motivados, segundo o requerente, com a intenção de recorrer a meios judiciais para garantir o exercício dos seus direitos na carreira de professor.*

*Foi requerido o acesso, nomeadamente, a informação sobre o ano do início do exercício da profissão docente, tempo de serviço, sistema de ensino pelo qual acederam à profissionalização, data do pedido de admissão à profissionalização, data do início da profissionalização, data da conclusão da profissionalização, ano de integração nos quadros, ano da obtenção da licenciatura com qualificação profissionalizante, grupo de docência, indicação do Diário da República do qual conste a publicação do acesso à profissionalização em serviço, área de residência, concursos que resultaram nas respetivas colocações, estabelecimentos de ensino*

---

<sup>1</sup> Disponível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt), tal como os adiante citados.

*onde exerceu funções, listas de graduação em concursos, fundamentação legal que sustentou a proposta de acesso à profissionalização, funções letivas e não letivas desempenhadas, com as respetivas avaliações profissionais e habilitações académicas de fundamentação ao desempenho dessas funções, “listas com informação dos docentes que acederam à profissionalização em serviço, com menos de 1825 dias de tempo de serviço docente, desde 1990 até à presente data, de todos os grupos de docência, nomeadamente os 1º e 7º grupos – actual grupo 430”, “listas com informação dos docentes que acederam à profissionalização em serviço, de 1990 até à presente data, com indicação dos nomes dos docentes, do tempo de serviço à data do acesso à profissionalização em serviço, das entidades escolares (que despoletaram o pedido de acesso à profissionalização em serviço) pelas quais os docentes acederam à profissionalização em serviço, dos grupos de docência em que realizaram a profissionalização em serviço”, documentação referente a concurso.*

*Os pedidos de parecer (17) deram origem aos processos números 239, 240 e 264/2010 (Parecer n.º 171/2010<sup>2</sup>) 499/2010 (Parecer n.º 326/2010), 587/2010 (Parecer n.º 371/2010), 462/2011 (Parecer n.º 331/2011), 509/2011 (Parecer n.º 325/2011), 520/2011 (Parecer n.º 329/2011), 525/2011 (Parecer n.º 382/2011), 526/2011 (Parecer n.º 361/2011), 527/2011 (Parecer n.º 383/2011), 529/2011 (Parecer n.º 384/2011), 530/2011 (Parecer n.º 374/2011), 14/2012 (Parecer n.º 77/2012), 27/2012 (Parecer n.º 86/2012), 133/2012 (Parecer n.º 158/2012) e 236/2012.*

*No mesmo período temporal, e com o mesmo objeto, entraram na CADA diversas queixas (8) do requerente, contra estabelecimentos de ensino, as quais resultaram nos processos n.ºs 428/2011 (Parecer n.º 338/2011), 61/2012 (Parecer n.º 119/2012), 96/2012 (Parecer n.º 143/2012), 135/2012 (Parecer n.º 145/2012), 136/2012 (Parecer n.º 175/2012), 176, 177, 178 e 253/2012.*

*Os pareceres já emitidos foram no sentido de que deveriam ser facultadas ao requerente as informações solicitadas.*

*O Parecer n.º 145/2012 (no mesmo sentido os Pareceres n.ºs 119 e 143/2012) referiu o seguinte: “O requerente solicitou uma multiplicidade de informações. Desconhece-se a quantidade de documentos envolvidos e a disponibilidade de recursos da entidade requerida para o cumprimento do solicitado.*

*Ressalva-se, todavia, a hipótese de, nos termos do nº 4 do artigo 14º, e caso o volume ou a complexidade da informação o justifiquem, o prazo legal para a*

---

<sup>2</sup> Disponível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt), tal como os adiante citados.

*entidade requerida satisfazer o pretendido pelo requerente poder ser prorrogado, até ao máximo de dois meses.*

*Caso assim aconteça, deve o requerente ser informado desse facto, com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo máximo de 10 dias.”*

*Conforme informação prestada à CADA pelas entidades requeridas, o acesso à informação requerida foi facultado nas situações a que respeitam os Pareceres da CADA n.ºs 171, 326 e 371/2010, n.ºs 331, 325, 329, 382, 361, 383, 384 e 374/2011 e n.ºs 77, 86, 119, 143, 145 e 158/2012.*

*(...)”.*

6. Para lá dos mencionados, deram entrada na CADA outros 16 (dezassex) pedidos de parecer e queixas relacionados com o acesso, pelo ora requerente, a informação sobre a profissionalização em serviço por docentes, tendo dado origem aos Processos n.ºs 225, 266, 289, 293, 305, 306, 307, 308, 312, 313, 323, 325, 327, 330, 331 e 333/2012.

## **II - Apreciação jurídica**

1. A entidade requerida encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alínea c), n.º 1, artigo 4.º.  
Serão deste diploma legal os preceitos normativos mencionados, posteriormente, 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 forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome (alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º).  
O acesso aos documentos administrativos, não nominativos, é generalizado e livre, sem que haja necessidade de enunciar qualquer interesse ou de apresentar qualquer justificação ou fundamentação (artigo 5.º).  
O acesso aos documentos administrativos está, contudo, sujeito a algumas restrições de acesso, que se encontram expressamente referidas no artigo 6.º:
  - Quando se trate de documentos nominativos, n.º 5;
  - Quando os documentos contenham “segredos de empresa”, n.º 6;
  - Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso, n.º s 1, 2, 3, e 4.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 3, “[a] *Administração não está obrigada a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos.*”

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 e à imagem.<sup>3</sup>

3. Documentos administrativos nominativos são aqueles que contêm “*acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada*” (alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º).

Pode aceder a tais documentos o titular da informação constante dos mesmos.

Tratando-se de um terceiro o acesso só é permitido se o mesmo “*estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*” (n.º 3 do artigo 2.º, e n.º 5 do artigo 6.º).

É entendimento da CADA que são de classificar como documentos nominativos os que revelam dados do foro íntimo de um indivíduo, como por exemplo os seus dados genéticos, de saúde, ou os que se prendem com a sua vida sexual, os relativos às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias, ou sindicais, os que contêm opiniões sobre a pessoa, e outros documentos cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, traduzir-se numa invasão da reserva da intimidade da vida privada.

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).

4. Está em causa o acesso a informação sobre docente identificado e a listas com informações (nome de docentes, tempo de serviço, identificação de entidades escolar e grupos de docência) dos docentes que acederam à profissionalização em serviço desde 1990.
5. A CADA, no Parecer n.º 27/2012, pronunciando-se acerca do acesso a informação relativa ao percurso escolar de docentes afirmou que “*nem o nome nem a demais informação pretendida e/ou prestada (tempo de serviço, antes e após a profissionalização, habilitações e classificações académicas e profissionais)*

---

<sup>3</sup>Cfr. (J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4ª Edição, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 430); J.. Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, págs. 51 e segs.

*constituem elementos de carácter reservado; o nome, o tempo de serviço e as habilitações/classificações académicas são dados de conhecimento objectivo e, portanto, de acesso generalizado e livre (...)”.*

A informação a que o requerente pretende aceder é, toda ela, de carácter profissional, relacionada com a atividade de docentes enquanto tal, não entrando na reserva da sua intimidade.

Constitui, nos termos da LADA, informação não nominativa, de acesso livre e irrestrito, à qual todos podem aceder sem necessidade de justificar ou fundamentar o pedido.

O Regulamento (CE) n.º 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, respeitante ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, consagra solução idêntica: nele apenas se restringe expressamente o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção *“da vida privada e a integridade do indivíduo”* (alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento).

Uma eventual limitação ao exercício do direito subjetivo exige uma base legal. Não basta alegar que o direito de acesso à informação tem que ceder perante outros princípios a que a Administração está vinculada.

A este propósito, considerou-se no Parecer da CADA n.º 293/2005 o seguinte:

*“Esse direito de acesso é, portanto, um direito fundamental, embora fora do catálogo<sup>4</sup>; é um direito com assento constitucional, um direito material e formalmente constitucional, isto é, um direito valorado a se, independentemente de, em concreto, interferir (ou não) com a reserva da intimidade da vida privada.*

*Neste caso, não facultar o acesso constituiria uma restrição de um direito fundamental, com a estrutura de direito, liberdade e garantia; verdadeira restrição e não um limite; amputação real do conteúdo de um direito constante de preceito constitucional directamente aplicável (artigo 18º, n.º 1, da CRP) e não mera condição do efectivo exercício pelo seu titular<sup>5</sup>.*

*Ora, tais restrições têm “carácter restritivo”<sup>6</sup> e, nos termos constitucionais, só podem operar por lei [da Assembleia da República ou por decreto-lei autorizado - cfr. artigo 165º, n.º 1, alínea b), da CRP] e nos casos expressamente previstos na Constituição (artigo 18º, n.º 2, da CRP). Mais: as restrições impostas por tal lei têm de limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses*

---

<sup>4</sup> No sentido de não estar inserido na Parte I da Constituição, que é, como se sabe, dedicada aos Direitos Fundamentais.

<sup>5</sup> No mesmo sentido, Jorge Miranda, in *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV (*Direitos Fundamentais*), edição da Coimbra Editora, Limitada, Coimbra, 1988, páginas 271 e seguintes e 300 e seguintes.

<sup>6</sup> Para utilizar a expressão usada pelo mesmo Autor, na obra e loc.citados.

*constitucionalmente protegidos (artigo 18º, n.º 2, da CRP)<sup>7</sup>, devendo a própria lei revestir carácter geral e abstracto, não podendo ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais - cfr. artigo 18º, n.º 3, da CRP. Portanto, eventuais restrições de direitos deste tipo não podem operar por acto regulamentar, como é aquela portaria.*

*Por outro lado, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 266º, n.º 1, da CRP, com sublinhado nosso), estando os órgãos e agentes administrativos (...) subordinados à Constituição e à lei (artigo 266º, n.º 2, da CRP, de novo com sublinhado nosso), o que significa que o Estado<sup>8</sup> (não só o Estado-Poder, mas também o Estado-Administração) deve abster-se de comportamentos (acções ou omissões) que se traduzam em ilegítimas restrições ou compressões dos direitos, liberdades e garantias que a Constituição prevê”.*

6. A entidade requerida, na resposta dada ao requerente, tendo como referencia a Informação n.º 37/12, fundamentou a recusa de acesso no “[e]levado número de documentos solicitados, cuja recolha exigia dos serviços do IE um esforço desproporcionado”.

Na Informação n.º 37/12 é referida a possibilidade de recusa de acesso quando o pedido for “desproporcionado”, “demasiado vago ou abranger um domínio vasto ou um volume demasiado grande de documentos” ou “manifestamente abusivo” em que a frequência e volume sejam suscetíveis de “obstruir o bom funcionamento da administração”.

Em síntese, a entidade requerida sustenta que o pedido em causa é “manifestamente abusivo” (artigo 14.º, n.º 3).

Referiu ainda a “[p]ossibilidade de o requerente solicitar esses documentos ao Ministério da Educação, entidade com competência nesta matéria e/ou às escolas que estão afetos os docentes identificados.”

7. É de referir que o facto de um mesmo documento poder ser detido por mais de uma entidade pública não permite a qualquer das detentoras a recusa do acesso com fundamento em que uma outra o possa fazer, pois todas estão obrigadas a satisfazer os pedidos de acesso que lhe sejam dirigidos. Isto é, detendo a entidade requerida o documento a que o requerente pretende aceder, tem o dever de o

---

<sup>7</sup> Vigora, portanto, quanto às restrições de direitos, liberdades e garantias, o princípio da reserva de lei e o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, este na sua tripla dimensão: legítimas - e, por isso, admissíveis - só serão as restrições que se mostrem efetivamente necessárias (subprincípio da necessidade), verdadeiramente adequadas para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (subprincípio da adequação) e racionais, isto é, proporcionadas em relação aos fins (subprincípio da racionalidade).

<sup>8</sup> Em sentido amplo, englobando outras pessoas coletivas públicas e demais entes no exercício de poderes de autoridade.



facultar, sendo irrelevante que uma outra qualquer entidade pública também o detenha (alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º).

Neste sentido se pronunciou o Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção), proferido em 19 de janeiro de 2010. Nesse Acórdão (n.ºs 80 a 82), o Tribunal considerou que *“o legislador comunitário, com a adopção do Regulamento n.º 1049/2001, aboliu designadamente a regra do autor que prevalecia até então. Neste contexto, há que admitir que interpretar o artigo 4.º; n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, que prevê que um Estado Membro pode pedir a uma instituição que não divulgue um documento que emane desse Estado sem o seu acordo prévio, no sentido de que confere ao Estado Membro um direito de veto geral e incondicional que permite que este se oponha, de forma puramente discricionária e sem ter de fundamentar a sua decisão, à divulgação de todo e qualquer documento na posse de uma instituição comunitária pelo simples facto de o referido documento emanar desse Estado Membro não é compatível com os objectivos do Regulamento n.º 1049/2001(acórdão do Tribunal de Justiça IFAW, n.º 58).”*

8. As entidades sujeitas à LADA *“não têm o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extractos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos”* (artigo 11.º, n.º 5).

Vem entendendo a CADA que as entidades requeridas devem facultar o acesso aos documentos que contenham as informações requeridas desde que não tenham que efetuar *“um esforço desproporcionado”*.

Se ocorrer tal esforço desproporcionado poderá a entidade administrativa exigir ao requerente que identifique claramente os documentos a que pretende aceder.

Na situação presente a entidade fundamentou a recusa de acesso por o pedido ser manifestamente abusivo, exigindo, face ao seu volume, um esforço desproporcionado, suscetível de obstruir o bom funcionamento da administração.

Entende-se, contudo, que a entidade requerida pode convidar o requerente a identificar os concretos documentos a que pretende aceder, pois que não sendo o pedido *“suficientemente preciso, a entidade requerida deve, no prazo de cinco dias, indicar ao requerente essa deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito”* (n.º 4 do artigo 13.º), prestando-lhe assistência na *“identificação dos documentos pretendidos”* (n.º 5 do artigo 13.º).

Sobre esta matéria, o citado Parecer da CADA n.º 213/2012, cuja doutrina se aplica à situação presente, referiu o seguinte:

*“(…)*

*Em tal situação deverá a entidade requerida permitir-lhe a consulta para que o requerente os possa identificar.*

*E para facultar o acesso “em casos excepcionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 [10 dias] pode ser prorrogado, até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto com indicação dos respectivos fundamentos, no prazo máximo de 10 dias” (artigo 14.º, n.º 4).*

*[...]*

*No sentido de considerar abusivos pedidos repetitivos e sistemáticos, relativos a uma multiplicidade de documentos, vejamos o que foi explanado no Parecer da CADA n.º 310/2009:*

*“Tendo em conta os trinta pedidos que o queixoso dirigiu e mais de um milhar de documentos reproduzidos, apenas nos últimos três anos, entende a entidade requerida que deve haver lugar à aplicação do artigo 14.º, n.º 3, que refere que a “Administração não está obrigada a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos”.*

*Para que haja lugar à aplicação do artigo 14.º, n.º 3, os pedidos de acesso têm que ser “manifestamente abusivos”. Refere o artigo 334.º do Código Civil que é “ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico do direito”.*

*Como se escreveu no Parecer n.º 116/2004 “o argumento da quantidade de documentos a reproduzir (ou a consultar) não pode servir de fundamento para impedir ou limitar de forma inaceitável o direito de acesso à informação”.*

*Compulsada a lista dos pedidos dirigidos à escola pelo queixoso e que deram lugar à apresentação de queixas à CADA, constata-se que são solicitados inúmeros documentos respeitantes a toda a actividade da escola, aos seus docentes e discentes e ao funcionamento dos respectivos órgãos.*

*Do exposto parece poder concluir-se que o queixoso ultrapassou os limites razoáveis no exercício do seu direito acesso (artigo 14.º, n.º 3), excedendo os limites a que se refere o artigo 334.º do Código Civil.*

*Na verdade com o exercício do direito de acesso deve o queixoso pretender verificar e fiscalizar como a Administração exerce as suas competências.*

*Se apenas pretende retaliar e inviabilizar ou dificultar o funcionamento da escola, como parece sustentar a entidade requerida, estaremos já no âmbito do exercício ilegítimo do direito ou seja no campo do exercício abusivo do mesmo direito.*

*A situação descrita, pese embora a atitude de a entidade requerida não ser irrepreensível, não permite, de qualquer forma, que o queixoso inviabilize ou pretenda inviabilizar o funcionamento da escola.*

*Este facto não impede novos pedidos do requerente desde que adequadamente justificados nem faculta, sem mais, à entidade requerida o indeferimento de todo e qualquer pedido de acesso efectuado pelo queixoso”*

*[...]*

*Do exposto parece resultar que o pedido de acesso à informação sobre docentes que obtiveram a profissionalização em serviço, desde 1990, implica um esforço desproporcionado a efetuar pela entidade requerida.*

*Poderá tal esforço desproporcionado ser ultrapassado pelo convite ao requerente para que identifique os concretos documentos existentes na escola e que considere necessários para o fim a que os pretende destinar.*

*8. Nos pedidos que tem dirigido aos estabelecimentos de ensino (que entre 2010 e 2012 deram lugar a 17 pedidos de parecer e 8 queixas dirigidos à CADA) o requerente tem alegado pretender a informação em causa para fazer valer, junto das instâncias judiciais, as mesmas oportunidades que foram proporcionadas a outros docentes.*

*Verifica-se que o requerente solicitou a um número vasto de escolas o acesso a uma grande e repetida quantidade de informações respeitantes ao percurso escolar de docentes que acederam à profissionalização, em regra motivados pelo intuito de recorrer a meios judiciais para garantir o exercício de direitos na carreira de professor.*

*No entanto, tendo em conta o número de pedidos (e conhecemos apenas aqueles relativamente aos quais a CADA foi chamada a pronunciar-se), e que as entidades requeridas têm satisfeito as pretensões do requerente, facultando o acesso à informação, parece podermos concluir que este tem já na sua posse elementos suficientes para confrontar a sua posição com a de outros docentes perante as instâncias judiciais; o requerente dispõe de informação que lhe permite a eventual tutela da sua situação jurídica face ao que entende ser uma atuação discriminatória por parte da Administração.*

*9. A extensão do pedido em concreto, a circunstância de a Administração, na sequência dos pedidos anteriores, ter já facultado inúmera informação ao requerente, parece indicar que a insistência em obter documentos implica que se possa considerar o pedido repetitivo e sistemático tendo-se, ainda, em atenção o elevado número de documentos que já foram facultados ao requerente (artigo 14.º, n.º 3).*

*Daí que se possa considerar o presente pedido de acesso como abusivo.*

*Acresce que o fim alegado pelo requerente nos parece poder ser atingido pelos documentos que já lhe foram facultados, cabendo-lhe alegar e demonstrar a necessidade de outros para a tutela dos seus interesses em processo judicial.*

O direito de acesso aos documentos administrativos implica para os estabelecimentos de ensino procedimentos ou consequências que parecem exceder o limite do aceitável, à luz de um sã e avisado critério ético-jurídico do que é o direito de acesso.

Neste contexto, é suscetível de operar o princípio do abuso de direito consagrado no artigo 334.º do CC “que – conforme o ensinamento de Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, in “Dir. das Obrigações”, Vol. I, Almedina, pág. 265-, se consubstancia “... numa cláusula geral através da qual se procura estabelecer limites ao exercício das posições jurídicas que, embora formalmente permitido, se apresenta como disfuncional ao sistema jurídico, quando contraria manifestamente vectores fundamentais ao seu funcionamento.”

Como explicita o Prof. Antunes Varela, não se trata, no caso desta figura, da violação de um direito de outrem, ou da ofensa a uma norma tuteladora de um interesse alheio, mas do exercício anormal do direito próprio- Das Obrigações em Geral, Vol I, Almedina, pág. 563.

Por outro lado, não é necessária a consciência por parte do agente dessa anormalidade de exercício, bastando que ela, objectivamente, se verifique - ibidem, pág. 564

E uma vez verificada, correspondem-lhe, como facilmente se antolha, consequências sancionatórias diversificadas, que podem traduzir-se tanto na paralização do direito, como na redução do seu exercício a justos limites, como na obrigação de indemnizar por culpa “in contrahendo” - neste pendor, Ac. R.P. de 11-5-89, in Col., III, pág. 193.<sup>9</sup>.

Parece, por isso, podermos estar perante um pedido abusivo, onde se encontram, eventualmente, ultrapassados os limites razoáveis ao exercício do direito de acesso (artigo 14.º, n.º 3), e excedidos os limites a que se refere o artigo 334.º do Código Civil.

Com efeito, o requerente não alega nem demonstra porque necessita desta informação se já lhe foi facultada a que consta dos processos anteriormente referidos.

Parece, igualmente, verificar-se uma situação de desproporcionalidade entre a vantagem auferida pelo titular e o sacrifício imposto pelo respetivo exercício à entidade requerida.

Face ao exposto, entende-se que a entidade requerida não está obrigada a satisfazer o pedido nos termos em que o mesmo se encontra formulado.

---

<sup>9</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo 3064/04, de 23 de novembro de 2004., disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/8cbf4079db6b98ad80256f88005330d0?OpenDocument>.

*Poderá o requerente alegar e demonstrar que as informações requeridas, depois de concretamente identificados os documentos dos quais constem, são necessárias para tutelar a sua situação jurídica.*  
(...)”.

### **III - Conclusão**

Face ao exposto, entende-se que deve a entidade administrativa convidar o requerente a identificar os concretos documentos a que pretende aceder, em prévia consulta, sob pena de qualificar o pedido de acesso como abusivo se o requerente os não identificar e, em consequência, indeferir o acesso requerido.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de setembro de 2012

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