

Parecer n.º 286/2012

Data: 2012.09.18

Processo n.º 306/2012

Queixoso: Paulo Jorge Braga Pessoa Seabra

Entidade requerida: Presidente da CAP do Agrupamento de Escolas D. Sancho I

I - Factos e pedido

1. Paulo Jorge Braga Pessoa Seabra solicitou ao Presidente da CAP do Agrupamento de Escolas D. Sancho I inúmeras informações acerca dos percursos escolares e respetivas habilitações "de todos os docentes contratados e efetivos (QE e (QP) do grupo 430, com indicação dos respetivos nomes, que se encontram a exercer funções docentes na Escola/no Agrupamento", e *"dos docentes, com indicação dos respetivos nomes, que ingressaram e progrediram na carreira docente (efetivos de QE e QZP) com um diploma escolar do ensino básico/secundário (ano de escolaridade: 5º ano? 6º ano? 7º ano? 8º ano? 9º ano? do ensino básico – 10º ano? 11º ano? 12º ano? do ensino secundário"*.

Requeru ainda cópias dos seus diplomas escolares, dos seus registos biográficos da documentação referente aos processos de realização de profissionalização em serviço

2. A entidade requerida informou o requerente de que algumas das informações estão na posse da Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), outras estão afixadas na Escola, e alegou que não juntou autorização escrita da pessoa a que respeita tal informação.
3. Perante esta resposta, o requerente apresentou queixa à CADA.
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida referiu, por um lado, que considera os documentos solicitados nominativos e que o requerente não apresentou autorização escrita dos titulares para aceder aos mesmos nem invocou interesse *"pessoal e legítimo suficientemente relevante"* para tal. Por outro lado, alega não poder identificar o queixoso e, como tal, não poder garantir a reserva da intimidade da vida privada dos docentes em causa.

Refere ainda que a Escola não possui muitas das informações que o requerente pretende.

A entidade requerida tece, também, comentários sobre a possibilidade de o requerente ter reclamado dos concursos em causa, sobre a sua obrigação de conhecer esses procedimentos, acerca dos objetivos prosseguidos pelo requerente

com esta pretensão, questionando-os, e do interesse que o mesmo tem no acesso às informações solicitadas.

Considera, igualmente, o pedido do requerente abusivo, segundo o n.º 3 do artigo 14.º, não justificando o porquê dessa alegação.

5. Desde 2010 foram apresentados à CADA diversos pedidos de parecer e apresentadas queixas respeitantes a requerimentos do mesmo autor, dirigidos a diferentes estabelecimentos de ensino, a fim de obter o acesso a informações relativas ao percurso escolar de docentes que acederam à profissionalização, e motivados, segundo o requerente, pela pretensão de recorrer a meios judiciais adequados a 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 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*⁽¹⁾.

¹ Os referidos pedidos de parecer deram origem aos seguintes processos números 239, 240 e 264/2010 (Parecer n.º 171/2010 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

Até ao Parecer n.º 195/2012, todos os pareceres emitidos foram no sentido de que deveriam ser facultadas ao requerente as informações solicitadas.

No Parecer n.º 145/2012 (no mesmo sentido os Pareceres n.ºs 119 e 143/2012) é referido 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 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.

II - Apreciação jurídica

1. De acordo com a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, diploma que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, de ora em diante designada como Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), compete à CADA apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas contra a falta de resposta, indeferimento ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos [n.º 1 do artigo 15.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º].

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

2. Considerando que a entidade requerida se encontra sujeita à LADA [alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º], cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa.
3. Nos termos da LADA, é documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra, na posse dos órgãos e

(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), 236/2012 (Parecer n.º 213/2012), 313, 321, 323, 325 e 327/2012 (pareceres disponíveis em www.cada.pt). No mesmo período temporal, e com o mesmo objeto, entraram na CADA várias queixas 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), 176/2012 (Parecer n.º 208/2012), 178/2012 (Parecer n.º 226/2012), 225/2012 (Parecer n.º 195/2012), 177, 253, 266, 272, 289, 293, 305, 306, 307, 308 e 312/2012.

entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome [alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º].

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”*.

O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º: *“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.”*

Os documentos administrativos são, em princípio, de acesso livre e generalizado.

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

- a) Quando os documentos contenham informação nominativa (n.º 5);
- b) Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- c) 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 Estado².

4. Documentos nominativos são, para efeitos da LADA, os documentos administrativos que contenham, *“acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”* [alínea b), n.º 1, artigo 3.º].

É nominativo o documento administrativo que revele, por exemplo, informação de saúde ou sobre a vida sexual de indivíduo identificado ou identificável.

São ainda nominativos, designadamente, os documentos que traduzam descontos no vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão

² Cfr. sobre o tema, por exemplo, J. Gomes Canotilho / V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda / R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2005, p. 430; J. Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra, 2002, pp. 51 e ss.

judicial e outros documentos cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, traduzir uma invasão da reserva da intimidade da vida privada.

Nesta perspetiva, considerou o Supremo Tribunal de Justiça, em 28 de setembro de 2011 (Processo n.º 22/09.6YGLSB.S2), e citando o Acórdão proferido pelo Tribunal da Relação do Porto, em 31 de maio de 2006 (CJ III/210), que, neste âmbito, *“o que se pretende abranger e tutelar é apenas «o núcleo duro da vida privada» e mais sensível de cada pessoa, como seja a intimidade, a sexualidade, a saúde, a vida particular e familiar mais restrita, que se pretende reservada e fora do conhecimento das outras pessoas”*.

Assim, dados como o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade e de contribuinte fiscal, as habilitações académicas e/ou profissionais não constituem, à luz da LADA, elementos que traduzam em si mesmos apreciações, juízos de valor ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada, sendo por isso, em geral, de livre acesso, enquadrando-se no conceito de documentos administrativos não nominativos.

Os documentos nominativos são comunicados, apenas:

- a) À pessoa a quem os dados digam respeito;
- b) A terceiros munidos de autorização escrita;
- c) A terceiros que demonstrem possuir interesse directo, pessoal e legítimo no acesso (n.º 5 artigo 6.º).

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

5. A CADA já se pronunciou, em diversas ocasiões, acerca do acesso a informação relativa ao percurso escolar de docentes.

Assim, no Parecer n.º 27/2012 afirma-se 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) 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 cujo teor o requerente pretende aceder é, toda ela, de carácter profissional, relacionada com a atividade docente enquanto tal, não entrando na reserva da sua intimidade. Constitui assim, nos termos da LADA, informação não nominativa, de acesso livre e irrestrito.

Também 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*” [cfr. al. b) do n.º 1 do artigo 4.º do citado Regulamento].

Desta forma, reitera-se que as informações pretendidas pelo requerente não contêm, por norma, dados nominativos.

Se, eventualmente, algum dos documentos solicitados contiver dados nominativos nos termos acima descritos (por exemplo, informações sobre estados de saúde dos docentes), os mesmos poderão, ainda assim, ser disponibilizados mediante expurgo da informação reservada (n.º 7 do artigo 6.º).

6. Como tal, não é necessária a autorização escrita nem a invocação de qualquer tipo de interesse para o acesso a esses dados. Quaisquer considerações que a entidade requerida possa efetuar sobre a legitimidade ou o interesse do requerente na sua pretensão não têm suporte legal.

A esse respeito, recorde-se que o direito de acesso livre e generalizado, de qualquer cidadão, aos documentos administrativos, tal como a CADA os identifica, está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias³.

Ainda neste sentido, confira-se a doutrina exposta no parecer da CADA n.º 293/2005:

“ (...)

Esse direito de acesso é, portanto, um direito fundamental, embora fora do catálogo⁴; 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

³ Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra, 2007, p. 601

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

*constitucional directamente aplicável (artigo 18º, n.º 1, da CRP) e não mera condição do efectivo exercício pelo seu titular*⁵.

Ora, tais restrições têm “carácter restritivo”⁶ 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 constitucionalmente protegidos (artigo 18º, n.º 2, da CRP)⁷, 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 Estado⁸ (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 (...).’

7. Posto isto, convém ter presente que os pressupostos deste parecer são idênticos aos de tantos outros processos, originados em pedidos de acesso a documentos administrativos, na posse de estabelecimentos de ensino, por parte do requerente.

A esse respeito, a CADA sustentou, no seu parecer n.º 213/2012:

«(...)

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,

⁵ 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.

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

⁷ 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 efectivamente necessárias (sub-princípio da necessidade), verdadeiramente adequadas para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (sub-princípio da adequação) e racionais, isto é, proporcionadas em relação aos fins (sub-princípio da racionalidade).

⁸ Em sentido amplo, englobando outras pessoas colectivas públicas e demais entes no exercício de poderes de autoridade.

caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” (artigo 11.º, n.º 5).

Tem entendido 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”.

Quando isso se justifique, a entidade administrativa pode exigir ao requerente a identificação clara dos documentos a que pretende aceder.

Na situação presente inexistem listas com toda a informação solicitada; no entanto, essa informação (ou pelo menos parte dela) existe na posse da U [...].

Não cabe à U[...] (nem à CADA), delimitar o pedido, nomeadamente quanto ao eventual acesso (nem restringi-lo aos anos em que o requerente frequentou a profissionalização).

Pode, contudo, convidar o requerente a identificar os documentos concretos a que pretende aceder. 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).

Em tal situação a entidade requerida deverá permitir 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). (...).

Nos pedidos que tem dirigido aos estabelecimentos de ensino (que entre 2010 e 2012 deram lugar a 17 pedidos de parecer e a 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, com vista a 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, assim, de informação que lhe permite a eventual tutela da sua situação jurídica face ao que entende ser uma atuação discriminatória por parte da Administração.

A extensão do pedido em concreto e a circunstância de a Administração, na sequência dos pedidos anteriores, ter já facultado numerosas informações ao requerente parecem indicar que a insistência em obter documentos justifica que se possa considerar o pedido repetitivo e sistemático (artigo 14.º, n.º 3) e, consequentemente, abusivo.

Acresce que o fim alegado pelo requerente poderá admissivelmente já ser atingido pelos documentos que lhe foram facultados, cabendo-lhe por isso alegar e demonstrar a necessidade de outros para a tutela dos seus interesses através de meios judiciais.

O exercício do direito de acesso aos documentos administrativos pode implicar para as entidades requeridas procedimentos e efeitos que excedam o que é razoável, à luz de um 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 e s.), não sendo necessária a consciência por parte do agente dessa anormalidade de exercício, bastando que ela, objectivamente, se verifique. 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” (cfr. Ac. R.P. de 11-5-89, in Col., III, pág. 193).⁹.

Parece, por isso, podermos estar perante um pedido abusivo, em que 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.

Nestes termos, a entidade requerida não está obrigada a satisfazer o pedido nos termos em que o mesmo se encontra formulado.

De qualquer modo, o requerente poderá alegar e demonstrar que as informações requeridas, depois de concretamente identificados os documentos dos quais constem, são necessárias para tutelar a sua situação jurídica.

(...)».

Esta doutrina mantém toda a sua pertinência na situação em apreço e, dessa forma, reafirmamo-la.

III - Conclusão

Face ao exposto, entende-se que a entidade administrativa deve convidar o requerente a identificar, em consulta prévia, os documentos concretos a que pretende aceder, bem como a demonstrar a sua necessidade, face a todos os elementos de que o requerente já dispõe, sob pena de qualificar o pedido de acesso como abusivo e, em consequência, indeferir o acesso referido.

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)

⁹ Cfr. 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>.