

**Parecer n.º 303/2012**

**Data:** 2012.09.18

**Processo n.º 348/2012**

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

**Entidade requerida:** Diretora da Escola Básica 2.3 de Ribeirão

## **I - Factos e pedido**

1. Paulo Jorge Braga Pessoa Seabra, professor, solicitou à Diretora da Escola Básica 2.3 de Ribeirão os seguintes documentos:

“ (...)

- *Diploma escolar (com a respectiva data de conclusão),*
- *Registo biográfico actualizado,*
- *Documentação referente ao processo da realização da profissionalização em serviço (com identificação da Instituição de ensino onde realizou a profissionalização em serviço),*

*dos docentes*

- *Alice Maria Macedo Silva Bonifácio (mencionar o grupo de docência),*
- *Iolanda Antónia Mendes Andrade Sampaio Sobral Torres (mencionar o grupo de docência),*
- *Célia Maria dos Santos Martins Costa (mencionar grupo de docência),*
- *De todos os docentes membros júri da avaliação docente de Paulo Jorge Braga Pessoa Seabra, concenente ao ano escolar de 2010/2011, identificados em documento anexo, e*
- *As fichas de avaliação global do desempenho do pessoal docente, concenente ao ano escolar de 2009/2010, de todos os docentes da Escola EB 2.3 de Ribeirão*

*(...) ”.*

2. O requerente alegou “ (...) sobre a legitimidade do acesso a esta documentação a consulta dos pareceres da CADA: Parecer n.º 370/2011 (...) 409/2010 (...) ”.
3. Em resposta, a entidade requerida comunicou que “ a avaliação de desempenho é matéria sigilosa, nos termos do disposto no art. 49.º, n.º 1 do ECD, pelo que não nos é possível fornecer os elementos solicitados. No que diz respeito ao diploma escolar deverá V. Ex.ª solicitá-lo à instituição de ensino superior, onde os docentes concluíram o curso, uma vez que, como sabe, não dispomos do documento original, de onde deve ser extraída cópia. Quanto aos demais documentos solicitados, queira V. Ex.ª demonstrar o seu interesse legítimo no acesso a tais elementos dos

*docentes, uma vez que, já não é o primeiro pedido, desta natureza que V. Ex.<sup>a</sup> faz, sem apresentar qualquer justificação, parecendo-nos um expediente meramente delativo, que V.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> deve evitar, por força do disposto no art. 60.º, n.º 1 do C.P.A. (...).”*

4. Perante tal recusa, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), mais alegando que “ (...) O queixoso prestou actividade profissional docente, no ano escolar de 2010-2011, no Agrupamento de Escolas de Ribeirão (...) sucede que o queixoso recorreu, oportunamente, da avaliação docente concernente ao ano escolar de 2010-2011. Esse recurso encontra-se, ainda, em tramitação (...) o queixoso defende que foi totalmente prejudicado nessa avaliação docente (...) existem muitos docentes têm sido favorecidos nos seus percursos profissionais, e, outros severamente prejudicados (...) como por exemplo, a Exma. Senhora Directora do Agrupamento de Escolas de Ribeirão “ainda não explicou como” o docente José Miguel Maia Azevedo “permaneceu” a leccionar, neste Agrupamento, ininterruptamente de 2001 a 2011, quando é a signatária representante da Entidade Empregadora Ministério da Educação de todos os contratos docentes neste Agrupamento (...) não há qualquer justiça na (s) avaliação (ões) docente (s) o queixoso defende que tem o direito de conhecer (...) os percursos profissionais dos docentes supracitados – de como acederam aos respectivos cargos e graduações profissionais (...) da expectativa do provimento do acesso às fichas de avaliação global do desempenho do pessoal docente, concernente ao ano escolar de 2010/2011, de todos os docentes da Escola EB 2.3 de Ribeirão, como dos outros documentos em epígrafe, como consta no requerimento, sucede que a entidade requerida ignorou a citação dos seguintes pareceres da CADA (...) 409/2010 (...) 370/2011 (...) deve (...) fornecer/facultar os documentos em epígrafe (...)”.
5. Convidada a pronunciar-se pela CADA, a entidade requerida comunicou que “ (...) não se subtrai este Agrupamento ao dever de informar, tal como consagrado Constitucionalmente e consignado do Código e Procedimento Administrativo. Contudo, também o direito à informação não é um direito absoluto, na medida em que está sujeito aos limites que resultam de outros direitos, e tem que ser conjugado segundo critérios de proporcionalidade (...) trata-se de facultar, dados relativos a toda a vida profissional de docentes diversos sem que se perceba o motivo que move tal pedido, pois já foram dadas informações sobre o percurso profissional da docente Alice Bonifácio e o requerente insiste neste nome, acrescentando outros. Segundo parecer n.º 226/2012, de 17 de julho, da CADA “...a entidade requerida

*não está obrigada a satisfazer o pedido nos termos em que o mesmo se encontra formulado” (...)”.*

6. 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 profissionalização em serviço por docentes, 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 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.*

---

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

Os pedidos de parecer (17) deram origem aos 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 (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 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 (...).

7. Para lá dos mencionados, deram entrada na CADA outros 27 pedidos de parecer e queixas relacionados como o acesso, pelo 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, 348, 357, 358, 359, 364, 365, 370, 371, 380, 381 e 382/2012.

## **II - Apreciação jurídica**

1. A entidade requerida integra a rede pública de ensino, pelo que está sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, diploma que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (doravante, LADA). É o que resulta da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º.

Serão desta lei os preceitos mencionados posteriormente, sem qualquer outra referência.

2. De acordo com a alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º, considera-se 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.

O regime geral do acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual “[t]odos, 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”. São, em princípio, de acesso livre e generalizado.

O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre 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.ºs 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 Estado<sup>2</sup>.

3. Considera-se nominativo o documento administrativo que contenha, 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, do artigo 3.º).

São de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Os documentos nominativos são comunicados, mediante requerimento, ao titular da informação neles vertida.

---

<sup>2</sup> J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 430.

Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade (artigo 6.º, n.º 5).

Os documentos nominativos *“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 diplomas escolares com data de conclusão, registo biográfico atualizado, documentação referente ao processo da realização da profissionalização em serviço (com a identificação da instituição de ensino onde realizaram a profissionalização em serviço) de vários docentes concretamente identificados e a fichas de avaliação global do desempenho do pessoal docente de todos os docentes da Escola EB 2.3 de Ribeirão, no ano 2009/2010.

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) 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 CADA, no Parecer n.º 296/2012, pronunciando-se sobre registos biográficos enunciou que:

*“ (...)*

*Os registos biográficos contêm, apenas, informação relativa às habilitações académicas, habilitações profissionais, formação profissional, antiguidade e percurso profissional. São, assim, para efeitos da LADA, documentos não nominativos, de acesso livre e irrestrito (neste sentido, ver parecer da CADA n.º 89/2008)*

*(...) ”.*

A CADA, no Parecer n.º 137/2012, pronunciando-se sobre o acesso às fichas de avaliação global expendeu que:

*“ (...)*

*6. Os documentos relativos à avaliação do desempenho podem, é certo, conter juízos opinativos sobre certa pessoa.*

*E é verdade que o artigo 49.<sup>o</sup> do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básicos e Secundário (ECD) determina que “sem prejuízo das regras de publicidade previstas no presente Estatuto, o processo de avaliação tem carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada docente ser arquivados no respectivo processo individual” (n.º 1) e que “todos os intervenientes no processo, à excepção do avaliado, ficam obrigados ao dever de sigilo sobre a matéria” (n.º 2) bem como “são divulgados na escola os resultados globais da avaliação do desempenho mediante informação não nominativa” (n.º 3).*

*7. Todavia, tem sido entendido pela CADA, nomeadamente nos Pareceres n.º 184/2008, n.º 198/2008, 319/2008, n.º 70/2009, n.º 10/2010 e n.º 409/2010<sup>4</sup>, que não existem, em regra, motivos para inviabilizar o acesso por terceiros a documentos que insiram este tipo de juízos.*

*Não está em causa a reserva da intimidade da vida privada. Trata-se apenas do conhecimento de apreciações ou juízos meramente funcionais, isto é, decorrentes do exercício de funções por parte do (s) avaliado (s). A ser assim, tal informação é acessível por terceiros, mesmo sem a autorização escrita dos visados.*

*Portanto, se a documentação da avaliação do desempenho contiver, como é normal suceder, apenas apreciações de natureza funcional, será acessível a qualquer pessoa e sem restrições, ou seja, será acessível mesmo por quem não demonstre ser portador de um “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.*

*8. Sobre a conjugação da LADA com a legislação respeitante à avaliação dos trabalhadores da Administração Pública, a CADA, nomeadamente no Parecer n.º 184/2008, considerou o seguinte:*

*“ (...) A LADA operou três efeitos favoráveis a um justo equilíbrio entre a transparência e a protecção da intimidade da vida privada:*

*a). A LADA tornou inequivocamente dispensável a demonstração de um interesse juridicamente atendível no acesso a documentos, na parte em que contenham dados públicos (ou publicitáveis, por não terem carácter pessoal);*

*b). A LADA viabilizou o acesso a dados não pessoais (ou «neutros», como datas de actos e/ou factos), por não contundirem com a reserva da intimidade da vida privada;*

---

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, diploma sucessivamente alterado pelos Decretos-Lei n.º 105/97, de 29 de abril; n.º 1/98, de 2 de janeiro; n.º 121/2005, de 26 de julho; n.º 15/2007, de 19 de janeiro; n.º 35/2007, de 15 de fevereiro; n.º 270/2009, de 30 de setembro; n.º 75/2010, de 23 de junho e o Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro.

<sup>4</sup> Aprovados, respetivamente, em 2 de julho, 23 de julho, 17 de dezembro de 2008, 1 de abril de 2009, 27 de janeiro de 2010 e 22 de dezembro de 2010; estes Pareceres estão disponíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

c). A LADA não afectou a regra da confidencialidade de informação que recaia no quadro da reserva da intimidade da vida privada; mas, como regra que é, sofre excepções; e assim sucederá quando, na ponderação de interesses em confronto, a CADA reconheça que alguém é portador de um interesse direto, pessoal e legítimo no acesso a documentos inserindo dados pessoais relativos a terceiros (...)

”.

9. No mesmo sentido aponta o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de setembro de 2010 (Processo 0562/10), no qual se refere o seguinte:

“ (...) Não existe nos autos qualquer elemento que aponte para a existência, no relatório em causa, de qualquer apreciação, juízo de valor ou informação sobre a vida privada de qualquer pessoa singular, antes resultando claramente que as apreciações existentes se reportam ao grau de cumprimento das recomendações efectuadas às entidades auditadas (...), pelo que consubstanciam informações funcionais, porque referentes ao exercício de funções públicas e não à reserva da intimidade da vida privada dos dirigentes ou trabalhadores dos institutos em causa (...) ”.

Também o Acórdão proferido em 20 de maio de 2010 pelo Tribunal Central Administrativo Sul (Processo n.º 06190/10), refere, designadamente, que:

“ (...) Integram documentos nominativos as apreciações, juízos de valor e informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.

Mas não integram informação nominativa as apreciações, juízos de valor e informações funcionais, porque referentes ao exercício de funções públicas e não à reserva da intimidade da vida privada. Assim, não integra informação nominativa o documento do qual conste, acerca de pessoa singular, apreciação, juízo de valor ou informação não abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada (alínea b) do n.º 1 do artigo 3º).

E, como bem refere o Mº Pº, o mesmo sucede nas apreciações e juízos de valor emitidos no percurso escolar dos alunos ou no quadro dos processos de contratação pública ou quando se refere que certo funcionário faltou ao serviço durante x dias, quando cumpriu ou não cumpriu certas obrigações legais.

Assim sendo, muito menos se poderão ter por excluídas do arquivo aberto informações que constarão do relatório em causa nos autos, relativas ao cumprimento de obrigações legais, por parte de institutos públicos (...) ”.

10. 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:



*restringe apenas expressamente o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção “da vida privada e a integridade do indivíduo” (al. b) do n.º 1 do art. 4.º).*

11. *Por conseguinte, de acordo com o quadro legal, a doutrina e a jurisprudência citados, se os documentos relativos aos procedimentos de avaliação contiverem apenas apreciações de natureza funcional, não têm natureza nominativa, sendo, pois, de acesso livre e generalizado.*

12. *Acrescente-se que se os documentos relativos à avaliação do desempenho porventura contiverem informações nominativas, a requerente tem direito de aceder a elas, mesmo que essas informações respeitem a terceiros, na medida em que tenham interferido na classificação de serviço que lhe foi atribuída.*

*Se for esse o caso, é pelo acesso integral a todo esse acervo documental requerido que a requerente poderá verificar se foi respeitado o princípio da igualdade e, assim, decidir de forma esclarecida, se, e em que termos, há-de fazer uso dos meios de impugnação procedimentais e processuais que a lei lhe faculta.*

*Esta doutrina, que a CADA tem defendido em sucessivos Pareceres, está em consonância com o que a requerente explicitou quanto à finalidade do acesso: “reclamação e o recurso hierárquico que a lei faculta”.*

13. *No entanto, segundo o artigo 8.º, n.º 2, “os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinam o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais”.*

*Do que antecede, resulta que devem ser facultadas à requerente as fichas de avaliação global e os relatórios de autoavaliação dos docentes avaliados pela relatora Maria Lucília Viana, nos termos expendidos (...).*

Assim, a informação a que o requerente pretende aceder de carácter académico e profissional, relacionada com a atividade dos docentes enquanto tal, não entra 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>5</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>6</sup>.*

*Ora, tais restrições têm “carácter restritivo”<sup>7</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 constitucionalmente protegidos (artigo 18º, n.º 2, da CRP)<sup>8</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*

---

<sup>5</sup> No sentido de não estar inserido na Parte I da Constituição, que é, como se sabe, dedicada aos Direitos Fundamentais.

<sup>6</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>7</sup> Para utilizar a expressão usada pelo mesmo Autor, na obra e loc. citados.

<sup>8</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).

*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>9</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 (...)."*

No que respeita ao acesso a documentos respeitantes à avaliação de desempenho de docentes aplica-se aqui a doutrina da CADA enunciada, designadamente, nos Pareceres n.ºs 111/2012, 173/2012, 177/2012:

*" (...)*

*se os documentos relativos à avaliação do desempenho porventura contiverem informações nominativas, a requerente tem direito de aceder a elas, mesmo que essas informações respeitem a terceiros, na medida em que tenham interferido na classificação de serviço que lhe foi atribuída. Se for esse o caso, é pelo acesso integral a todo esse acervo documental que a requerente poderá verificar se foi respeitado o princípio da igualdade e, assim, decidir de forma esclarecida, se, e em que termos, há-de fazer uso dos meios de impugnação procedimentais e processuais que a lei lhe faculta (...)."*

Os documentos respeitantes à avaliação de desempenho são não nominativos. Deles apenas constam, em regra, juízos meramente funcionais; são acessíveis por todos, sem necessidade de autorização dos visados nos documentos.

Se dos documentos constar informação nominativa de terceiros (e é sobre esta que recai o dever de confidencialidade a que se refere o artigo 49.º do ECD), o requerente terá o direito de aceder a eles, sem autorização, mas apenas na medida em que tal informação interfira na sua classificação de serviço.

Isto é, só terá direito de acesso à informação nominativa de outros docentes da mesma escola na medida em que possa interferir com a sua avaliação, de acordo com o princípio da proporcionalidade, e na perspetiva de aferir o cumprimento do princípio da igualdade.

5. Em relação à docente Alice Maria Macedo Silva Bonifácio, em 4 de abril de 2012 o requerente já tinha peticionado junto da entidade requerida por informações relativa às *" (...) habilitações escolares/académicas (certificado escolar) (...) ano da obtenção da licenciatura (...) do acesso à profissionalização em serviço (...) indicação da entidade/escola (onde o docente e prestava serviço docente) que*

---

<sup>9</sup> Em sentido amplo, englobando outras pessoas coletivas públicas e demais entes no exercício de poderes de autoridade.

*despoletou e tramitou a candidatura/o o pedido de admissão à profissionalização em serviço (...)”.*

Na sequência do pedido, a entidade requerida solicitou parecer à CADA.

A CADA no parecer n.º 158/2012 concluiu que “ (...) *devem ser facultados ao requerente as informações solicitadas, desde que suportadas em documentos na posse da entidade requerida ou por si detidos (...)”.*

A entidade requerida na pronúncia, cf. ponto I.5., alegou que “ (...) *já foram dadas informações sobre o percurso profissional da docente Alice Bonifácio (...)”.*

Termos em que, nesta parte, há repetição da queixa (processo n.º 133/2012) já decidida pela CADA (parecer n.º 158/2012).

Pelo que sendo os mesmos sujeitos, o pedido e a causa de pedir, o processo deve ser arquivado, nesta parte.

6. No concernente ao enunciado pela entidade requerida “ (...) *no que diz respeito ao diploma escolar deverá V.ª Ex.ª solicitá-lo à instituição de ensino superior, onde os docentes concluíram o curso, uma vez que, como sabe, não dispomos do original, de onde deve ser extraída cópia (...)”* a LADA prevê, no n.º 1 do artigo 11.º, que o acesso aos documentos administrativos é exercido por consulta, reprodução (incluindo fotocópia) ou certidão.

A entidade que deve facultar o acesso é a entidade que possui ou detém os mesmos.

Leia-se, a esse respeito, o parecer n.º 145/2012 da CADA:

“ (...) ”

*A circunstância de um mesmo documento se encontrar na posse de mais do que uma entidade pública não permite a qualquer delas a recusa do acesso com fundamento em que uma outra o poderá realizar. Sempre que uma entidade disponha do documento a que o requerente pretende aceder, deve facultá-lo, sendo irrelevante que outra entidade pública também o detenha<sup>10</sup>.*

*Em sentido idêntico pronunciou-se o Tribunal Geral (2.ª Secção) da União Europeia, por acórdão de 19 de Janeiro de 2010: “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*

---

<sup>10</sup> Cfr., por exemplo, os pareceres 359 e 363/2011.

*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)” (n.ºs 80 a 82).*

*Se a entidade requerida tiver na sua posse a informação solicitada, deve facultá-la, independentemente de uma outra entidade também a ter na sua posse (...).”*

7. Ainda assim, 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 que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos*” (artigo 11.º, n.º 5).

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

Na situação presente certamente que inexistente um documento com toda a informação solicitada, no entanto, essa informação (ou pelo menos parte dela) existe na posse da entidade requerida.

Não cabe à entidade requerida (nem à CADA), delimitar o pedido, nomeadamente quanto ao eventual acesso.

Pode, contudo, 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).

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).

8. Quanto à questão dos pedidos abusivos, dispõe o artigo 14.º, n.º 3, 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”.*

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”.*

9. Foram solicitados, designadamente, diplomas escolares, registos biográficos atualizados, documentação referente ao processo de profissionalização de vários docentes, bem como as fichas de avaliação global do desempenho do pessoal docente de todos os docentes da Escola EB 2.3 de Ribeirão.

Do exposto parece resultar que o pedido de acesso pode eventualmente implicar 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.

10. Nos pedidos que tem dirigido aos estabelecimentos de ensino (que entre 2010 e 2012 deram lugar a muitos pedidos de parecer e queixas dirigidos à CADA - vide pontos 1.6 e 1.7 do presente parecer) 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 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 tutelar a sua situação jurídica face ao que entende ser uma atuação discriminatória por parte da Administração.

11. 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 abusivo.

Acresce que o fim alegado em vários processos 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>11</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.

---

<sup>11</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>.



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 a outrem.

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.

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.

No mesmo sentido do presente Parecer vejam-se designadamente os Pareceres da CADA n.ºs 208/2012 (processo n.º 176/2012), 213/2012 (processo n.º 236/2012) e 226/2012 (processo n.º 178/2012).

### **III - Conclusão**

Face ao exposto, entende-se que deve a entidade requerida convidar o requerente a identificar os concretos documentos a que pretende aceder 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)