

**Parecer n.º 309/2012**

**Data:** 2012.10.16

**Processo n.º 440/2012**

**Entidade consulente:** Vogal do Conselho Diretivo da ARS Norte Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.

## **I - Factos e pedido**

1. O Sindicato dos Médicos do Norte solicitou ao Presidente do Conselho Diretivo da ARS Norte Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. “ (...) *tendo tomado conhecimento da nomeação dos Directores Executivos dos ACES: Cavado II- Gerês/Cabreira; Cávado III- Barcelos/Esposende; Alto Trás-os-Montes I - Alto Tâmega e Barroso; Cávado I- Braga; Douro I - Marão e Douro Norte; Entre Douro e Vouga II- Aveiro Norte; Entre Douro e Vouga I - Feira/Arouca; Tâmega II - Vale do Sousa Sul; Grande Porto I - Santo Tirso/Trofa/Tâmega I - Baixo Tâmega/ Tâmega III - Vale do Sousa Norte e Grande Porto VII - Porto Oriental, nos termos do art.º 19.º do Dec-Lei 28/2008 de 22.Fev, vem requerer a V. Ex.ª se digne ordenar a notificação do requerente da fundamentação de facto e de direito que determina essas nomeações (...)* ”.
2. Dada a ausência de resposta, o Sindicato dos Médicos do Norte intentou no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, 2.ª Unidade Orgânica, processo n.º 2332/12.6BEPRT, uma intimação para passagem de certidão nos termos do disposto nos artigos 104.º e ss do CPTA.  
Discrimina a causa de pedir que enforma o pedido de acesso “ (...) *com o fim de saber quais as razões fundamentadas, a como obriga a lei, que levaram a essas nomeações de pessoas sem qualquer ligação à Saúde ao invés de médicos com experiência no sector associados do requerente (...)* ”.
3. O vogal do Conselho Diretivo da ARS Norte Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. veio solicitar a emissão de parecer à CADA, considerando que “ (...) *suscitam-se no entanto dúvidas a esta ARS quanto à efetiva natureza administrativa ou nominativa dos documentos pretendidos. Efectivamente, pelo facto de os documentos pretendidos conterem, no nosso entendimento, apreciações ou juízos de valor acerca das pessoas aí visas, tal facto, confere-lhes uma natureza de documento nominativo e sendo assim, não se nos afigura que o acesso pretendido pelo Sindicato seja legítimo, porquanto não manifestam um interesse directo, pessoal ou legítimo no acesso àquela informação Em todo o caso, por razões de segurança jurídica, vimos por este meio solicitar (...) que se digne analisar a problemática aqui suscitada e nos informe quanto à obrigação de facultar ou não o acesso à informação pretendida pela requerente. Junto se envia cópia do*

*requerimento, bem como cópia das propostas de nomeação apresentadas por esta ARS Norte, IP (...)”.*

4. Compulsadas as propostas de nomeação há 4 itens considerados “*situação geral do ACES*”, “*dificuldades particulares*”, “*justificação curricular e profissional*” e “*análise entrevista*”, dos quais consta, designadamente, a habilitação académica, percurso profissional, relevância da experiência adquirida e o resultado da entrevista dos diretores executivos propostos, conforme os seguintes excertos extraídos das propostas:

*“(...) trata-se duma profissional com (...) anos de idade, ligada À ARSN há mais de 15 anos, licenciada em ciências da nutrição e com pós-graduação em nutrição clinica, que já exerceu de 1996 a 2000 funções na Direcção dos Serviços de Saúde da então SRS do Porto e de 2000 a 2011 no Centro Regional de Saúde Pública do Norte (...) Participou em júris de concurso de técnicos superiores de saúde e tem experiência e actividade pedagógica e científica, sendo autora ou co-autora de duas dezenas de publicações. Participou em estudos no âmbito da ERS e da OMS. Tem ampla experiência no campo do SIADAP (...) licenciada em direito (U. Lusíada) e com funções em órgãos da Ordem dos Advogados. Tem pós-graduação em direito do ordenamento, urbanismo e ambiente, pela Universidade de Coimbra e mestrado em curso em Administração e Política Públicas pelo ISCTE. Exerceu actividade como jurista nas Camaras Municipais (...) licenciado em contabilidade (U. Lusíada) TOC e mestrado em curso em gestão das organizações, com (...) anos de idade e uma actividade diversificada anterior nas áreas da consultadoria financeira, contabilidade e gestão de empresas (...) licenciado em direito (U Católica), com (...) anos de idade e actividade diversificada anterior nas áreas jurídica e de gestão de recursos humanos e comercial (...) licenciado em economia (Universidade Lusíada) e pós-graduação em Finanças Empresariais, pela mesma Universidade (...) licenciado em medicina (FMUP, 1978) com (...) anos de idade e actividade clinica ininterrupta desde 1979. Experiência na área da administração e direcção clinica (...) licenciada em direito (U Minho) com (...) anos de idade e actividade anterior de advocacia. Exerceu ainda como jurista no âmbito da CM (...) Tem pós-graduação e mestrado e curso nas áreas do direito das autarquias locais e da contratação pública. (...) licenciado em engenharia e gestão industrial (U Lusíada); em conclusão Engenharia Civil, também na mesma Universidade. Exerceu actividade profissional nas áreas da gestão comercial, de recursos humanos e provisionamento (...)”.*

5. Em 2 de outubro de 2012 contactado o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto foi dito que o processo está pendente, tendo a autoridade consulente sido citada em 19 de setembro de 2012 e apresentado resposta em 01 de outubro de 2012.

## II - Apreciação jurídica

1. As Administrações Regionais de Saúde, I. P., abreviadamente designadas por ARS, I. P., *“são institutos públicos integrados na administração indirecta do Estado, dotados de autonomia administrativa, financeira e património próprio. (...) As ARS, I. P., prosseguem as suas atribuições, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela área da saúde”* (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 22/2012, de 30 de janeiro).

Aplica-se-lhe, pois, a Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, diploma que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (LADA). É o que resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º desta lei, à qual se reportam os preceitos adiante mencionados sem qualquer outra referência.

2. O artigo 5.º estabelece a regra geral de que *“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”*.

Assim, o regime de acesso a documentos sem natureza nominativa é generalizado e livre.

No entanto, a LADA identifica, algumas restrições ao direito de livre acesso:

- a) Quando os documentos contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciações ou juízos de valor, ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada - informação nominativa (n.º 5, do artigo 6.º);
- b) Quando os documentos contenham *“segredos de empresa”* (n.º 6, do artigo 6.º);
- c) Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 6.º).

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>1</sup>.

3. Quanto a documentos administrativos de carácter nominativo, ou sejam, aqueles que, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º, contenham, *“acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação*

---

<sup>1</sup> J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430.

*abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”, a sua comunicação é feita ao próprio ou, de acordo com o n.º 5, do artigo 6.º, a terceiro “munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito” ou que demonstre possuir “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.*

Esta Comissão, chamada com frequência a pronunciar-se, no âmbito das suas competências, sobre a noção de documentos nominativos, tem entendido que, no quadro da LADA, serão de classificar como tais aqueles que revelem informação do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, a sua informação genética ou de saúde, a que se prenda com a sua vida sexual, a relativa às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, a que contenha opiniões sobre a pessoa, designadamente quando expressas em processos de averiguações, de inquérito ou disciplinares, ou a que traduza descontos no respetivo vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial.

Nesta perspectiva, 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, não são documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal; como também os *curricula vitae*, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas habilitações académicas e qualificações profissionais, não revestem carácter nominativo.

4. No entanto, mesmo quando os documentos tenham natureza nominativa ou envolvam segredos de empresa, o acesso aos mesmos não poderá ser denegado a um terceiro, desde que, como determina o n.º 7, do artigo 6.º, seja viável a sua *“comunicação parcial”*, isto é, desde que *“seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”*.
5. Visto o regime de acesso que a LADA consagra, entende-se que ainda que esteja pendente um processo de intimação nos termos do disposto no artigo 104.º e seguintes do CPTA, cabe à CADA enquanto entidade administrativa com competência consultiva emitir parecer relativo à matéria em litígio.
6. Assim, é entendimento da CADA que a informação requerida não reveste carácter nominativo.

Registe-se o que a esse propósito se escreveu nos Pareceres n.ºs 184/2008, n.º 198/2008, 319/2008, n.º 70/2009, n.º 10/2010 e n.º 409/2010, no sentido de que não existem, em regra, motivos para inviabilizar o acesso por terceiros a documentos que insiram juízos (de natureza funcional).

É que não está em causa a reserva da intimidade da vida privada; do que se trata é apenas do conhecimento de apreciações ou juízos meramente funcionais.

E tal informação é acessível por terceiros, mesmo sem a autorização escrita dos visados, ou seja, será acessível mesmo por quem não demonstre ser portador de um *“interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”*.

7. De resto, também, em lugar paralelo, sobre a conjugação da LADA com a legislação respeitante à avaliação dos trabalhadores da Administração Pública, a CADA no seu Parecer n.º 184/2008 afirmou o seguinte:

*“ (...)*

*A LADA operou três efeitos favoráveis a um justo equilíbrio entre a transparência e a proteção 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 atos e/ou factos), por não contundirem com a reserva da intimidade da vida privada;*

*c). A LADA não afetou a regra da confidencialidade de informação que recaia no quadro da reserva da intimidade da vida privada; mas, como regra que é, sofre exceções; 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.*

*(...) ”.*

Aliás, neste sentido aponta o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de setembro de 2010 (Processo 0562/10), que considera a este respeito o seguinte:

*“ (...)*

*[N]ão 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 efetuadas 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:

“(…)

*[I]ntegram 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.*

*(…) ”.*

Note-se, ainda, que 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 também esta solução: efetivamente, nele apenas se restringe expressamente o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção “da vida privada e a integridade do indivíduo” [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do citado Regulamento].

8. Tanto mais que, estando em causa a utilização de dinheiros públicos, desta forma assegura-se a transparência que deve pautar a atividade administrativa.

O princípio da Administração Aberta tem justamente como corolário os controlos dos órgãos da Administração por parte dos cidadãos.

Nos termos do artigo 48.º, n.º 2 da CRP (Participação na vida pública), “[t]odos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

Com este direito pretende-se “ (...) combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo; o qual, sendo característico do «Estado de polícia», continua a ter manifestações encapuçadas nos domínios da burocracia e tecnocracia do Estado e entidades públicas. Por outro lado, visa-se «democratizar» a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração

*participada (daí a associação do direito à participação na vida pública com direito à informação). Por último, esses direitos de esclarecimento e informação, associados ao direito de participação tornam mais «transparente» o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de legitimação e legitimidade (...) os cidadãos podem, através de requerimentos, representações e petições - a que os poderes públicos devem dar seguimento -, exigir esclarecimentos e informações (cf. art. 52.º-1 (...))”<sup>2</sup>.*

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

*“Além de instrumento da transparência dos negócios públicos, o direito à informação e ao esclarecimento constitui uma garantia da responsabilidade política (accountability) dos órgãos do poder político e dos seus titulares (art. 117.º) (...)”<sup>4</sup>.*

9. Por conseguinte, de acordo com o quadro legal, a doutrina e a jurisprudência acima expostos, contendo as propostas de nomeação do conselho diretivo da ARS Norte Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. referidas no artigo n.º 19.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro<sup>5</sup>, apenas apreciações de natureza funcional, não são documentos nominativos, sendo, pois, de acesso livre e generalizado.

10. Pelo exposto entende-se que deve a entidade consulente facultar o acesso, independentemente de tal atuação poder tornar a lide judicial supervenientemente inútil.

*Tendo presente que a intimação é um processo urgente “ (...) O CPTA instituiu a tramitação urgente deste meio processual por se entender que os administrados, para defesa dos seus legítimos interesses, devem no mais curto prazo dispor de todos os elementos quer procedimentais quer não procedimentais para poderem deitar mão dos meios contenciosos que entenderem por convenientes (...)”<sup>6</sup>.*

*“ (...) As decisões proferidas nos processos de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões contêm em si mesmas uma tal carga executiva que dispensam o uso de qualquer outro meio processual para que se obtenha o seu cumprimento, nomeadamente o processo*

---

<sup>2</sup> J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição Revista, Volume I, Coimbra, 2007, pág. 666.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Aditado e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 81/2009, de 02 de abril de 2009; 102/2009, de 11 de maio de 2009 e 248/2009, de 22 de setembro de 2009.

<sup>6</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 01130/07.3BECBR, de 29 de maio de 2008, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

*executivo – execução fundada em sentença transitada em julgado- uma vez que no processo executivo não se conseguirá obter mais do que aquilo que se poderá obter no processo principal; II- Erra o interessado recorrente ao apresentar uma petição de execução a processar de forma autónoma do processo principal, uma vez que lhe bastava informar o tribunal que a decisão judicial havia sido incumprida para que se iniciasse a tramitação prevista no n.º 2 do art. 108º do CPTA (...) ”.*<sup>7</sup>

*“se, já no decurso do processo de intimação, a Administração solicitar à CADA parecer relativo à matéria em litígio, tal não determina a inutilidade superveniente”*<sup>8</sup>, o que bem se compreende, pois que a emissão de parecer pela CADA desde que não acatada pela Administração sempre pode conduzir à instauração de intimação judicial.

### **III - Conclusão**

Face ao exposto, deve a entidade consulente facultar o acesso.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

David Duarte (Relator) - Pedro Delgado Alves - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo (com declaração de voto) - Renato Gonçalves - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)

### **Declaração de voto**

Concordando embora com o sentido geral do parecer, entendo que o conteúdo dos números 6., 7. e 8. de Apreciação jurídica são de duvidosa utilidade para a economia do parecer. Por outro lado, não concordo com o conteúdo dos anteriormente referidos números 6. e 7..

Quanto às chamadas "apreciações ou juízos de valor meramente funcionais", digo simplesmente que são apreciações ou juízos de valor sobre pessoas e repito o meu entendimento quanto ao acesso a documentos respeitantes à avaliação de desempenho de trabalhadores que exercem funções públicas.

A CADA deve respeitar a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho na administração pública

---

<sup>7</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 01346/06.0BEPRT-A, de 6 de junho de 2007, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>8</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 00880/05, de 13 de julho de 2005, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).



(SIADAP), e em especial relativamente à forma da publicidade da avaliação de desempenho relativa à avaliação dos trabalhadores (SIADAP 3) prevista no seu artigo 44.º. Sendo que no n.º 2 deste, se estabelece, como regra, relativamente a todo o processo de avaliação, a confidencialidade. Aliás, o legislador repete as mesmas regras nos vários diplomas respeitantes a avaliação de desempenho dos vários corpos de trabalhadores da administração pública.

É no n.º 4 daquele artigo que se dita a aplicação "supletiva" da LADA.

Ora, diz-nos a alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º da LADA, que se considera documento nominativo, aquele "que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada". As fichas de avaliação dos trabalhadores que exercem funções públicas contêm apreciações e juízos de valor, efetivamente e na generalidade sobre o seu desempenho profissional, mas também sobre o seu modo de ser e de entrega ao trabalho. De alguma forma quantificam a personalidade do trabalhador na sua relação laboral, com os colegas, chefias, "fornecedores e clientes". Fazem transparecer a sua personalidade, a pessoa que o trabalhador é.

Os direitos de personalidade são, constitucionalmente, considerados fundamentais, só disponíveis pelo próprio e socialmente defensáveis de qualquer agressão gratuita.

Para aceder a documentos que contenham informação daquela índole, nos termos LADA, só tem legitimidade o próprio titular, um terceiro desde que autorizado por aquele ou, não tendo dele autorização, demonstre interesse direto, pessoal e legítimo, suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade (conferir o n.º 5 do artigo 6.º).

Ora, no meu entender, a CADA ao entender no sentido exatamente oposto incorre na não aplicação das normas da LADA e do SIADAP.

a) Antero Fernandes Rôlo