

**Parecer n.º 314/2012**

**Data:** 2012.10.16

**Processo n.º 374/2012**

**Queixa de:** Maria Teresa Torres Antunes Lino Craveiro

**Entidade requerida:** Inspetor Geral das Atividades Culturais

## **I - Factos e pedido**

1. Maria Teresa Torres Antunes Lino Craveiro, técnica superior do mapa de pessoal da Inspeção Geral das Atividades Culturais, solicitou ao Inspetor Geral das Atividades Culturais “ (...) *para efeitos de recurso da avaliação de desempenho atribuída relativa ao ano de 2011 (...) certidão comprovativa da recolha do contributo escrito da Diretora de Serviços Jurídicos e de Contencioso, com a respetiva fotocópia, de acordo com a previsão do número 4 do artigo 42.º, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. Mais requer ainda fotocópias das atas das reuniões do Conselho Coordenador de Avaliação, em que foram deliberadas as diretrizes e orientações previstas nas alíneas a) e b) do número 1 do artigo 58.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro (...)* ”.
2. Na falta de resposta apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
3. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida informou que “ (...) *a documentação solicitada (...) foi expedida em 17 de agosto de 2012, encontrando-se assim satisfeito o pedido. Considerada a data de apresentação da queixa (...) afigura-se ter ocorrido um desencontro de correio (...)* ”.
4. A requerente notificada da pronúncia da entidade requerida, reiterou que “ (...) *ao contrário do alegado pela IGAC (...) nenhum dos elementos requeridos pela queixosa àquela entidade foi, até ao momento, recebido (...) pelo que a citada Inspeção-Geral persiste no incumprimento da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (...) os documentos requeridos, a saber, o contributo por escrito da anterior superiora hierárquica e atas do Conselho coordenador de Avaliação em que foram deliberadas as diretrizes e orientações relevantes para a atribuição da avaliação de desempenho referente ao ano de 2011, constituem peças indispensáveis à estruturação da impugnação dessa mesma classificação, pelo que a queixosa ficou coartada nos seus direitos por uma atuação ilegal da IGAC (...)* ”.

## **II - Apreciação jurídica**

1. *“A Inspeção-Geral das Atividades Culturais, abreviadamente designada por IGAC, é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa”* (cf. artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 43/2012, de 25 de maio).

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 a) do n.º 1 do artigo 4º desta lei, à qual se reportam os preceitos adiante mencionados sem qualquer outra referência.

2. O acesso livre e generalizado aos documentos administrativos constitui um princípio geral da LADA (artigo 5.º): *“[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”*.

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, artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

Como refere o Acórdão n.º 0758/11 de Supremo Tribunal Administrativo, 31 de agosto de 2011, *“[p]ara que um documento seja considerado «documento administrativo» para efeitos a alínea a) do n.º 1 do referido art. 3.º daquela Lei, não se exige que ele esteja conexionado com alguma das actividades administrativas, bastando que esteja na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome”*.

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

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. 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, 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.

Nesta mesma perspetiva, dando a palavra ao STJ, em 28.09.2011, Proc. n.º 22/09.6 - IV - e) o qual cita o Ac. da R. do Porto de 2006/Mai./31 (CJ III/210) *«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»*.

Estes documentos são comunicados ao titular da informação neles vertida e a um terceiro se este 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 objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”* (artigo 6.º, n.º 7).

4. Visto, em traços largos, o regime de acesso que a LADA consagra, e operando uma resenha interpretativa dos factos apurados, emerge, em síntese, que a questão essencial a decidir prende-se com o acesso à *“(…) recolha do contributo escrito da Diretora de Serviços Jurídicos e de Contencioso (...)”* e às *“(…) atas das reuniões do Conselho Coordenador de Avaliação, em que foram deliberadas as diretrizes e orientações previstas nas alíneas a) e b) do número 1 do artigo 58.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro (...)”*.

Está em causa o acesso a documentos respeitantes à avaliação de desempenho da requerente.

A requerente alega que não recebeu os elementos peticionados.

E a entidade requerida propugna que deu satisfação ao pedido.

Tem sido entendido pela CADA<sup>2</sup> que não existem, em regra, motivos para inviabilizar o acesso por terceiros a documentos que insiram juízos de natureza funcional.

---

<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.

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, isto é, decorrentes do exercício de funções por parte do(s) avaliado(s). E, se for esse o caso, 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 direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”*.

Se os documentos relativos aos procedimentos de avaliação contiverem apenas apreciações de natureza funcional, eles não serão documentos nominativos, sendo, pois, de acesso livre e generalizado.

Na situação em apreço, ainda que dos documentos requeridos, concernentes à recolha dos contributos escritos da Diretora de Serviços na avaliação do desempenho da requerente, porventura constem informações de natureza nominativa, a requerente terá o direito de aceder a elas, uma vez que lhe dizem respeito.

Mesmo que essas informações respeitem a terceiros, a requerente, na medida em que tenham interferido na classificação de serviço que lhe foi atribuída, tem interesse direto, pessoal e legítimo no acesso às mesmas.

É pelo acesso integral a todos os documentos solicitados que a requerente poderá verificar se foram respeitados os princípios da igualdade e da relatividade na avaliação atribuída e, assim, decidir de forma esclarecida, se, e em que termos, pode fazer uso dos meios de impugnação procedimentais e processuais que a lei lhe faculta.

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:*

---

<sup>2</sup> Cf. Pareceres n.ºs 184, 198 e 319/2008, n.º 70/2009, n.ºs 10 e 409/2010, disponíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

- 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 (...). ”.*

### **III - Conclusão**

Em razão do exposto, deve ser facultado o acesso aos documentos solicitados, respeitantes à avaliação de desempenho da requerente.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

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

### **Declaração de voto**

Concordando embora com o sentido geral do parecer, entendo que o conteúdo da segunda parte do número 4. de Apreciação jurídica é de duvidosa utilidade para a economia do parecer. Por outro lado, não concordo com o seu conteúdo.

Quanto as 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 (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