

**Parecer n.º 319/2012**

**Data:** 2012.10.16

**Processos n.ºs 347 e 349/2012**

**Queixa de:** Comissão de Trabalhadores do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

**Entidade requerida e consulente:** Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

**I - Factos e pedido**

1. A Comissão de Trabalhadores do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (CT) solicitou ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (PCD/IEFP) cópia do «*Relatório n.º 999/2011, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com o título “Averiguação à aplicação do SIADAP em 2009” (...)»<sup>1</sup>.*
2. Em resposta, foi a CT informada que não eram disponibilizados os anexos 5 e 6 do relatório pedido em virtude de conterem “*dados nominais confidenciais que não podem ser divulgados, de acordo com os n.ºs 2 e 3 do artigo 44º, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro*”<sup>2</sup>.  
A CT insistiu na entrega dos documentos referidos solicitando em acréscimo o anexo 11 do mesmo relatório.  
Após esta insistência, foram disponibilizados os anexos 5 e 6 incompletos, “*pois foram apagados todos os nomes de trabalhadores neles constantes*” e continua a faltar o anexo 11.
3. Inconformada, a requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), dando origem ao processo n.º 349/2012.
4. Simultaneamente, a entidade requerida, por ter dúvidas na disponibilização dos elementos pedidos, solicitou parecer à CADA, resultando o processo n.º 347/2012. Entende o IEFP que os documentos solicitados devem ser expurgados “*dos elementos abrangidos pela confidencialidade, em salvaguarda da reserva da vida privada, concretamente a identificação dos trabalhadores.*”
5. Dado que a entidade consulente no processo n.º 347/2012 é a entidade requerida no processo n.º 349/2012 e havendo coincidência de objeto, os dois processos foram apensados.

---

<sup>1</sup> As transcrições do presente parecer respeitam a grafia original.

<sup>2</sup> Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

## II - Avaliação 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 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 do mesmo diploma os preceitos normativos doravante mencionados sem qualquer outra referência.

Compete ainda à CADA, nos termos da alínea c), do n.º 1, do artigo 27.º, “*contribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta*”.

De acordo com a alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo 27.º, as entidades a quem tiver sido dirigido requerimento de acesso a documentos administrativos podem expor à CADA dúvidas que tenham sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer.

2. Nos termos do artigo 54.º da Constituição da República Portuguesa, é direito dos trabalhadores criarem comissões para defesa dos seus interesses e intervenção democrática na vida da empresa. Nesse âmbito, constituem direitos das comissões de trabalhadores receber todas as informações necessárias ao exercício da sua atividade, exercer o controlo de gestão, participar nos processos de reestruturação da empresa, participar na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respetivo setor, gerir ou participar na gestão das obras sociais da empresa e promover a eleição de representantes dos trabalhadores para os órgãos sociais das empresas pertencentes ao Estado ou a outras entidades públicas [alínea a) do n.º 5 do artigo citado].

Mais concretamente, no caso das comissões dos trabalhadores em exercício de funções públicas, o referido direito à informação abrange as seguintes matérias<sup>3</sup>:

- a) Plano e relatório de atividades;
- b) Orçamento;
- c) Gestão de recursos humanos, em função dos mapas de pessoal;
- d) Prestação de contas, incluindo balancetes, contas de gerência e relatório de gestão;

---

<sup>3</sup> Vide artigo 234.º do Regulamento anexo ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

e) Projetos de reorganização do órgão ou serviço.

3. O acesso livre e generalizado aos documentos administrativos constitui um princípio geral da LADA (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”*.

Constitui documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma, 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 é referido no Acórdão de 31 de agosto de 2011 do Supremo Tribunal Administrativo (STA), Processo n.º 0758/11, *“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”*.

Assim, 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>4</sup>.

4. 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,

---

<sup>4</sup> Sobre o tema pode cfr., por exemplo, 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; J. Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 51 e ss.

artigo 3.º). São de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem informação de saúde ou sobre a vida sexual de pessoa física identificada ou identificável.

Nesta perspetiva, e nas palavras da decisão proferida no Proc. n.º 22/09.6 – IV – e) do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 28 de Setembro de 2011, citando o Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 31 de Maio de 2006 «*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).

5. Considerando que a entidade consulente/requerida se encontra sujeita à LADA, conforme resulta da alínea c) do n.º 1 do seu artigo 4.º, e que o requerimento é tempestivo, cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa e pedido de parecer.
6. A CT solicitou cópia do «*Relatório n.º 999/2011, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com o título “Averiguação à aplicação do SIADAP em 2009” (...)*» da entidade consulente/requerida, não lhe tendo sido facultada a totalidade da informação.
7. Os documentos pedidos respeitam à avaliação do desempenho dos trabalhadores, *in casu* do IEFP, que é assunto sobre o qual a CADA já se pronunciou em diversas ocasiões, designadamente nos Pareceres n.ºs 319, 198 e 184/2008, 70/2009, 64 e 71/2010 e 140/2011<sup>5</sup>, tendo concluído que não existem, em regra, motivos para inviabilizar o acesso por terceiros a tais documentos. De facto, não está em causa informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada, tratando-se apenas do conhecimento de apreciações ou juízos meramente funcionais, isto é, decorrentes do exercício de funções por parte dos avaliados. Sendo esse o caso, tal informação é acessível por terceiros, mesmo sem a autorização escrita dos avaliados.

Portanto, se a documentação de 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

---

<sup>5</sup> Disponíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

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, no seu Parecer n.º 184/2008, considerou 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 (...)”*

Sustentação similar é feita no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de setembro de 2010 (Processo 0562/10):

*“(...) 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 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:

*“(...) 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 (...).*

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 solução idêntica: 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].

9. Por conseguinte, de acordo com o quadro legal, a doutrina e a jurisprudência expostos, se os documentos relativos ao Relatório da IGF com o título *“Averiguação à aplicação do SIADAP em 2009”* contiverem apenas apreciações de natureza funcional, eles não devem ser considerados documentos nominativos, mas de acesso livre e generalizado.

10. Relativamente à identificação dos trabalhadores, cumpre referir que se trata de informação também acessível. Conforme se concluiu no Parecer da CADA n.º 337/2009: «não constituem informações reservadas *“o nome, a filiação, a data do nascimento, o estado civil”* ou outras menções públicas constantes de documentos de identificação, não havendo razão para as não facultar quando solicitadas. A confidencialidade *“não abrange os dados que tenham natureza pública, por serem livremente cognoscíveis por recurso a outras vias jurídico-institucionais”*<sup>6</sup>.»

No mesmo sentido se pronunciou, por exemplo, o Acórdão do STA de 12 de Maio de 2010, Processo n.º 0169/10, em que se considera que *“o nome e morada de uma pessoa, sendo factos puros, não se assumem como uma «apreciação ou juízo de valor» ”* e que *“ninguém de bom senso dirá que penetrou na intimidade da vida privada de alguém só porque sabe o seu nome e o local da sua residência”*. E conclui-se: *“embora o nome e a morada sejam dados pessoais, os documentos administrativos que os contenham não são «documentos nominativos» para os*

---

<sup>6</sup> Cfr. Parecer da CADA n.º 170/2007, disponível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

*efeitos dos arts. 3.º, n.º 1, al. b), e 6.º, n.º 5, da Lei n.º 46/2007, de 24/8, motivo porque é admissível o acesso aos documentos continentes desses dados.”.*

11. Na eventualidade de os documentos inerentes à avaliação do desempenho conterem informações de natureza nominativa, as mesmas deve(ria)m ser expurgadas, na medida em que não foi demonstrada pela CT interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.

### **III - Conclusão**

Face ao exposto, considera-se que deve ser facultada a documentação pretendida e ainda não disponibilizada à requerente, só podendo ser expurgada informação reservada que dela possa eventualmente constar.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

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

### **Declaração de voto de vencido**

Voto de vencido porquanto não concordo com a doutrina defendida e com o concluído. Estando perante questões de acesso a documentos respeitantes à avaliação de desempenho de trabalhadores que exercem funções públicas, entendo que a CADA deve respeitar, no caso em apreço, aliás, como é referido, 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 à 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 - o que não acontece, a meu ver, na circunstância do caso presente relativamente as avaliações de desempenho dos trabalhadores, como muito bem entendeu a entidade requerida (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 Rolo