

Parecer n.º 329/2012

Data: 2012.11.20

Processo n.º 405/2012

Queixa de: A

Entidade requerida: Comissão de avaliação para constituição de um corpo de delegados técnicos tauromáquicos - Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC)

I - Factos e pedido

1. A, na qualidade de candidato, solicitou ao *“Presidente do Júri do Concurso para constituição do Corpo de Delegados Técnicos Tauromáquicos - Directores de Corrida”*¹ *“cópias autenticadas de:*
 - a) *Despacho de designação do Júri, referido no número 6 do aviso do Senhor Inspector-Geral da Inspeção Geral das Actividades Culturais de 7 de Fevereiro de 2011;*
 - b) *Actas das reuniões do Júri ou Comissão de Avaliação do referido concurso nas quais foi decidido quais os parâmetros a avaliar em cada candidato no Estágio Probatório;*
 - c) *Cópias integrais dos relatórios de avaliação dos candidatos, efectuadas pelos Directores de Corrida que os acompanharam durante o Estágio Probatório, reveladoras da análise de actuação e respectivas avaliações de cada um deles por cada Director de Corrida;*
 - d) *Cópia da acta ou actas da reunião ou reuniões do Júri ou Comissão de Avaliação em que foram homologadas as classificações finais dos candidatos, ou liminar afastamento de qualquer um deles.”*
2. Por falta de resposta atempada, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
3. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida informou que foi dada a seguinte resposta ao candidato:

“Na sequência do requerimento apresentado por V. Exa., apresento desde já as mais sinceras desculpas pela morosidade numa resposta, e informo que a mesma se deveu ao facto de estar ainda em curso o processo de seleção dos candidatos e não existir uma avaliação final dos candidatos presentes à última fase de seleção, à

¹ As transcrições do presente parecer respeitam a grafia original.

exceção de 2 candidatos que por força da média da avaliação atribuída na primeira fase de avaliação no terreno, foram nessa altura considerados aptos.

Em relação aos restantes candidatos, entre os quais V. Exa. se inclui, optou a comissão de avaliação das candidaturas por apenas no final de todo o processo de avaliação presencial no terreno proceder às respetivas notificações, o que se prevê ocorrer até ao próximo dia 12 de outubro de 2012.

Sem prejuízo, informa-se V. Exa. que o processo está disponível para consulta nesta inspeção-geral e que a mesma poderá ser agendada junto do Inspetor Superior Dr. Luís Pereira (...), com a maior brevidade”.

4. Após contacto telefónico da CADA, a entidade requerida, a 19 de outubro de 2012, enviou uma mensagem de correio eletrónico esclarecendo o seguinte:

“[O] processo de integração na bolsa de delegados técnicos tauromáquicos está em fase de apreciação final pelos elementos designados para avaliação no estágio probatório (composto por 4 diretores de corrida em funções) em relação a todos os candidatos que integraram esta última fase.

Conta-se que até ao próximo dia 25 de outubro estejam atribuídas as classificações finais dos candidatos que integraram esta fase para depois se proceder às respetivas comunicações.

Em relação ao processo, o mesmo assenta na superintendência da atividade tauromáquica atribuída à IGAC no âmbito do DL306/91, de 17 de agosto. Para melhor compreensão junta-se o despacho que antecedeu a abertura do processo de integração de delegados na bolsa de delegados técnicos tauromáquicos.”

Foi ainda clarificado telefonicamente pelo Senhor Inspetor-Geral da IGAC que o procedimento em causa não se encontra legalmente previsto e assenta apenas no despacho cuja cópia foi disponibilizada à CADA. Após terem sido selecionados, é celebrado com os delegados técnicos tauromáquicos um contrato de prestação de serviços.

II - Apreciação jurídica

1. A entidade requerida enquadra-se no âmbito de aplicação da Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, diploma que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, de ora em diante designada como Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), conforme resulta da alínea a) do n.º 1 do seu artigo 4.º. Serão deste diploma legal os preceitos normativos doravante mencionados sem qualquer outra referência;

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);

Sendo o requerimento tempestivo, cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa.

2. O regime geral de 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.*”

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 de 31 de agosto de 2011 do Supremo Tribunal Administrativo (STA) (Processo n.º 0758/11), “[p]ara 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”.

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, com base em outros fundamentos, se justifique 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 relativos à dignidade da pessoa humana, ao direito das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à

imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado².

3. No caso em apreço, está em causa o pedido de acesso a documentação referente a um procedimento que ainda não se encontra concluído, pelo que cumpre enunciar o entendimento da CADA relativamente a procedimentos pendentes. Veja-se o Parecer n.º 40/2009³:

“O direito de acesso procedimental é regulado nos artigos 61.º a 64.º do CPA, e tem como destinatários os directamente interessados no procedimento (aqueles cuja esfera jurídica pode ser afectada pela decisão final que seja tomada num procedimento) ou terceiros que demonstrem interesse legítimo (qualquer interesse atendível).

Já o direito à informação não procedimental é regulado no artigo 65.º do CPA e na LADA, e pode ser exercido por todos.

Encontramos, dispersas no ordenamento jurídico, outras normas que regulam o exercício do direito de acesso à informação.

Afirma o artigo 2.º, n.º 4 que o «regime de exercício do direito dos cidadãos a serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados e a conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas consta de legislação própria».

Tem-se entendido que esta norma se reporta ao exercício do direito de acesso à informação procedimental.

Já o n.º 3 do artigo 6.º estabelece que «[o] acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração».

As normas antes referidas, ambas da LADA, necessitam de ser harmonizadas, pois que, se a primeira refere que o acesso à informação procedimental se rege por legislação própria, a segunda afirma que o acesso à informação procedimental pode ser diferido, o que parece pressupor o dever de a CADA se pronunciar.

Ora, a informação procedimental é procedimental por estar a ser utilizada num procedimento, mas também é procedimental sob o ponto de vista do acesso, por

² 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.

³ Disponível em www.cada.pt.

pretender ser acedida por sujeitos procedimentais, os directamente interessados no procedimento.

Parece poder afirmar-se que o artigo 2.º, n.º 4, pretende remeter para legislação própria o acesso à informação procedimental pelos sujeitos procedimentais.

Desta forma parece poder superar-se a eventual contradição entre o disposto no artigo 2.º, n.º 4 e o artigo 6.º, n.º 3.

O acesso a informação procedimental é remetido para legislação própria quando é promovido por sujeitos procedimentais, tratando-se de informação procedimental sob o ponto de vista do acesso.

Do exposto decorre que a CADA pode pronunciar-se sobre o acesso a informação procedimental pretendido por terceiros que não são interessados procedimentais. O que significa que quando a CADA trata de acesso a informação administrativa por quem não tem uma relação procedimental com a informação em causa ainda estamos dentro do acesso a documentos administrativos e no âmbito do princípio do arquivo aberto.

Nestes termos, quando esteja em causa o acesso por terceiros à informação procedimental, a CADA pronuncia-se e:

a) ou há regime especial e a CADA enuncia-o, dizendo qual e emitindo o respectivo parecer;

b) ou não há e a CADA afirma o artigo 6.º, n.º 3.

Deste preceito legal resulta a possibilidade de, em situações de acesso a informação procedimental por terceiros ocorrer o deferimento ou deferimento do acesso, por razões de eficácia ou oportunidade administrativa, que deve, neste caso ser sempre fundamentado. Contudo, a CADA, sempre que tal lhe seja solicitado, deve emitir parecer, nomeadamente, sobre a natureza nominativa ou não da informação em apreciação para que a respectiva entidade administrativa possa deferir ou indeferir a pretensão do requerente”.

Contudo pode, ainda, entender-se que o n.º 3 do artigo 6.º alarga o âmbito do direito de acesso não procedimental.

Com efeito, por força desta norma pode entender-se que se aplica o regime do direito de acesso por sujeitos procedimentais a procedimentos não concluídos, onde ainda não ocorreu decisão ou arquivamento, mas onde já decorreu mais de um ano sobre a elaboração do documento a que se pretende aceder.

Em tal situação em que o procedimento ainda não se mostra findo, mas já decorreu mais de um ano sobre a elaboração de certo documento, ao acesso a este serão

aplicáveis as normas do direito de acesso à informação não procedimental mesmo pelos sujeitos procedimentais.

5. Ora, a situação que aqui em concreto se analisa, prende-se com o acesso por sujeito procedimental a um procedimento de avaliação e seleção, em curso. O referido procedimento assenta num despacho da IGAC que determinou a abertura de um processo de avaliação e seleção de candidatos para o preenchimento do corpo de delegados técnicos tauromáquicos a realizar por uma comissão de avaliação.

A criação deste corpo de delegados técnicos tauromáquicos encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 306/91, de 17 de agosto, que comete, assim, à IGAC a superintendência dos espetáculos tauromáquicos. A mesma norma remete para o Regulamento do Espetáculo Tauromáquico⁴, regulamento este que por sua vez vem dizer, no n.º 2 do artigo 14.º, que a estrutura, recrutamento e seleção do corpo de delegados técnicos tauromáquicos serão definidas por decreto regulamentar. Até à data não foi aprovado qualquer diploma sobre esta matéria.

6. Conforme referido no ponto 4., o acesso à informação procedimental, quando promovido por sujeito procedimental, é regulado por legislação própria (e na falta desta pelos artigos 61.º a 64.º do Código do Procedimento Administrativo - CPA), todavia, se o documento em questão tiver sido elaborado há mais de um ano aplica-se ao acesso a tal documento o n.º 3 do artigo 6.º.

III - Conclusão

Face ao exposto deve ser facultado o acesso aos documentos sobre os quais tenha já decorrido mais de um ano sobre a data da sua elaboração.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de novembro de 2012

Pedro Delgado Alves (Relator) - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Antero Rôlo - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)

⁴ Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 62/91, de 29 de novembro.