

Parecer n.º 337/2012

Data: 2012.11.20

Processos n.ºs 339/2012, 360/2012 e 361/2012

Queixa de: A

Entidade consulente e requerida: Diretor Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT)

I - Factos e pedido

1. A, jornalista do semanário *Gazeta das Caldas* e B, elemento da comissão de representantes do movimento *“Em Defesa da Escola Pública no Oeste”*, solicitaram ao Diretor Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT) o acesso ao contrato de associação celebrado com o Colégio Rainha D. Leonor S.A., nas Caldas da Rainha.
2. Dada a ausência de resposta, A apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) - Processo n.º 339/2012.
3. A entidade consulente e requerida teve dúvidas sobre a decisão a proferir e solicitou o parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) – processos n.ºs 360/2012 e 361/2012.
4. Os processos foram apensados, é a mesma a causa de pedir, o pedido e a entidade a quem é solicitado o documento, com dois objetivos: economia da atividade e uniformidade de decisão.

II - Apreciação jurídica

1. A entidade requerida está sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alínea a), n.º 1, artigo 4.º.
Serão deste diploma legal os preceitos normativos doravante mencionados 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 *“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". 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 Estado¹.

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 ou da vida sexual de pessoa singular identificada.

Os documentos nominativos só podem ser comunicados ao titular da informação neles vertida.

Um terceiro pode aceder 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*" (art. 6.º, n.º 7).

4. Na situação em apreço está em causa o acesso ao contrato de associação celebrado entre a Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT) e o Colégio Rainha D. Leonor, S.A..

Relativamente à informação contratual, é entendimento da CADA, vertido no Parecer n.º 48/2011² que:

¹ Para além de outros pareceres da CADA, cfr., na doutrina, por exemplo, J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., I, Coimbra Ed., 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Ed., 2005, p. 430; J. Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra Ed., 2002, pp. 51 e segs..

² Disponível em www.cada.pt, tal como os adiante citados.

“ (...) O acesso a informação de natureza contratual relacionada com utilização recursos públicos é generalizado e livre, não se encontrando sujeito a qualquer restrição.

Desta forma assegura-se a transparência que deve pautar a actividade da Administração.

Nos termos do artigo 48.º, n.º 2 da CRP (Participação na vida pública), “todos 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 (...). 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.”

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 (...)”³.

Relativamente ao acesso a documentos de natureza contratual, e à eventualidade de os mesmos conterem segredos de empresa (artigo 6.º, n.º 6), foi referido no Parecer da CADA n.º 186/2008 que:

“ (...) quando a Administração entenda recusar o acesso a documentos por considerar que a respectiva divulgação é susceptível de pôr “em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas”, o deverá fazer sempre de um modo fundamentado, isto é, não poderá, simplesmente, referir que o conhecimento dessa documentação por parte de um requerente bole com determinado tipo de valores. Haverá, pois, que indicar o “porquê” dessa decisão, que o mesmo é dizer que haverá que apontar os motivos pelos quais tal revelação, se fosse feita, afectaria esses valores.

³ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., pág. 666.

Mais: essa fundamentação há-de ser de molde a permitir ao requerente conhecer não só os pressupostos em que assentou o (hipotético) acto de denegação do acesso, bem como aquilatar se foram (ou não) cumpridas as normas do procedimento administrativo, se a decisão reflecte (ou não) a exactidão material dos factos, se houve (ou não) erro manifesto de apreciação e se existiu (ou não) desvio de poder.

Em suma, a fundamentação deverá revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da entidade requerida e autora do acto e, a montante, os pressupostos em que radicou, por forma a permitir ao requerente conhecer as razões da medida adoptada.

Deve todavia notar-se, desde já, que tais “segredos de empresa” não existem, por regra, quer nos concursos públicos quer nos contratos administrativos ou protocolos celebrados pela Administração.

Com efeito, o objecto de tais concursos, contratos e protocolos prende-se por regra com o exercício de certas funções que, normalmente, não exigem a revelação de “segredos de empresa”.

Acresce que os concursos, contratos e protocolos são por regra plenamente acessíveis, sendo excepional a confidencialidade, pois que a publicidade e a transparência permitem um melhor controle sobre a forma como são utilizados os dinheiros públicos e como podem ser sindicadas as decisões administrativas (...)”.

A doutrina exposta aplica-se ao acesso à documentação contratual solicitada, relativa ao contrato de associação que tem por objeto a concessão pela Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT) ao Colégio Rainha D. Leonor, S.A.. do apoio financeiro necessário à frequência do Colégio por 41 turmas do 2.º e 3.º ciclos do Ensino Público e Ensino Secundário, em cada ano letivo a que respeita o contrato, nas mesmas condições de gratuidade do ensino público.

5. Transcreve-se, nesta sede, o sumário do acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no processo n.º 00354/12.6BEPRT de 13 de julho de 2012, relativo ao acesso a um contrato celebrado entre a ARH - Norte e uma sociedade comercial para apoio técnico especializado para a elaboração, submissão e acompanhamento de candidaturas a programas de apoio à estratégia de desenvolvimento da ARH-Norte:

“ (...) 1. 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 - art.º 5.º da LADA - Lei 46/2007, de 24 de Agosto.

2. Invocando a existência de segredos comerciais, competia à entidade administrativa, primeiro no procedimento administrativo, por decorrência do artigo 14º, alínea c), da Lei n.º 46/2007, de 24/08, e depois no processo judicial, por aplicação dos artigos 264.º, n.º1, in fine, 490.º do CPC, 83.º do CPTA e 342.º, n.º, 2 do CC, alegar e provar quais eram as concretas matérias contidas nos documentos supra indicados que configuravam esses segredos (...)”.

6. Trata-se de documento administrativo que traduz a aplicação de dinheiros públicos, sendo de acesso livre e generalizado, ao qual todos podem aceder, sem necessidade de justificar ou fundamentar o pedido.

7. Nos pedidos não é indicada a forma através da qual as requerentes pretendem aceder ao documento.

Nos termos do artigo 11.º, n.º 1 compete às requerentes escolher a forma de acesso ao documento administrativo entre as aí previstas: consulta gratuita, reprodução por fotocópia ou outro meio e certidão.

Assim, deve a entidade consulente e requerida convidar as requerentes a indicar a forma através da qual pretendem aceder ao contrato de associação.

III - Conclusão

Face ao exposto, deve a entidade consulente e requerida facultar o acesso ao documento solicitado.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de novembro de 2012

Maria Eduarda Azevedo (Relatora) - Pedro Delgado Alves - David Duarte - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo - Artur Trindade - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)