

Parecer n.º 399/2012

Data: 2012.11.20

Processo n.º 399/2012

Queixa de: A

Entidade requerida: Diretor da Escola Secundária Dr. Joaquim Gomes Ferreira Alves
(Vila Nova de Gaia)

I - Factos e pedido

1. A solicitou ao Diretor da Escola Secundária Dr. Joaquim Gomes Ferreira Alves, em Vila Nova da Gaia, *“cópia dos seguintes documentos:*

- *Diploma escolar (com a respectiva data de conclusão)*
- *Registo biográfico actualizado - com menção / indicação do grupo de docência do docente”,*
- *Documentação referente ao processo da realização da profissionalização em serviço (com identificação da Instituição de ensino onde realizou/aram a profissionalização em serviço),*

de todos os docentes contratados e efectivos (QE e QZP - com indicação na progressão da carreira docente e actual graduação profissional) dos grupos 430 (economia e contabilidade) e 200 (Português e Estudos Sociais / História), com indicação dos respectivos nomes, que se encontram a exercer funções docentes na Escola / no Agrupamento em destacamento e

dos docentes, com indicação dos respectivos nomes, que ingressaram e progrediram na carreira docente (efectivos de QE e QZP) com um diploma escolar do ensino básico / secundário (ano de escolaridade: 5.º ano? 6.º ano? 7.º ano? 8.º ano? 9.º ano? do ensino básico - 10.º ano? 11.º ano? 12.º ano? do ensino secundário), a exercerem funções docentes na Escola / no Agrupamento / em destacamento.”

2. Por falta de resposta, apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Refere aí, designadamente, que:

- a) *“É docente no sistema de ensino público desde o ano escolar de 1993/94”, sendo que “desde essa data (...) tem sido confrontado com uma realidade caracterizada pela inexistência de qualquer equidade e justiça no acesso à profissão docente – nomeadamente na obtenção do tempo de serviço docente, no acesso à profissionalização em serviço docente e na progressão da carreira docente”,*

- b) *“Todos os anos”, se vê “ultrapassado, nas listas de graduação dos concursos nacionais de docentes, por docentes provenientes, de forma oportunista, do sistema de ensino particular (...), situação que tem liquidado mortalmente os legítimos e fundamentais interesses do queixoso consignados na CRP”;*
 - c) Assim, por ser detentor da *“graduação 539 nas listas do concurso nacional de professores 2012/13 (...), terá que impugnar, individualmente, cada candidatura, como consta do regulamento dos concursos docentes”*, para o que tem necessidade de *“conhecer todo o universo de candidaturas”*;
 - d) *“Pretende o acesso aos documentos (...) para confrontar com factos / meios de prova as instâncias competentes (Provedoria de Justiça, Comissão de Educação e Ciência da AR, Presidência da República, Instâncias Judiciais, Ministério da Educação e Ciência) com a realidade (...) mencionada”.*
3. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida comunicou à CADA, em síntese, que, em sua opinião, está em causa o acesso a documentos nominativos, *“uma vez que os registos pessoais contêm dados que não são públicos”*, sendo esta a razão pela qual não tinha sido facultado o acesso.
4. Antes de se avançar para a apreciação jurídica da presente queixa, afigura-se, no entanto, conveniente deixar expresso que, desde junho de 2010, é esta a 49ª (quadragésima nona) vez¹ em que esta Comissão emite Parecer (sobre idênticas questões), fazendo-o após queixa deste requerente ou na sequência de solicitação que, nesse sentido, foi dirigida à CADA pela entidade administrativa pública à qual A pediu o acesso a documentos.
5. E registre-se ainda o seguinte:
- a) Os 24 (vinte e quatro) Pareceres emitidos desde 2010 até 17 de julho de 2012 (inclusive) foram, na sua esmagadora maioria, cumpridos, ou seja, foi facultado o acesso aos documentos pretendidos; tal só não aconteceu numa situação, registando-se ainda um caso em que a entidade administrativa comunicou não dispor da informação pretendida;
 - b) Dos 63 Pareceres aprovados por esta Comissão na sua sessão de 18 de setembro de 2012, 24 (vinte e quatro), correspondendo a 26 Processos, reportam-se ao ora queixoso; relativamente a esses Pareceres, recebeu a CADA, até ao momento, oito confirmações do respetivo cumprimento;

¹ Considerando nesta quadragésima nona vez englobados os seguintes Processos: n.ºs 357/2012, 358/2012, 380/2012, 381/2012, 399/2012, 400/2012, cuja solução jurídica é a mesma.

- c) O requerente esteve na CADA na tarde de 28 de setembro p. p., tendo referido às pessoas com quem falou (o Secretário da Comissão e uma das assessoras jurídicas) que, por considerar dispor já de informação suficiente, iria pedir o arquivamento dos dez Processos ainda pendentes (entre os quais se encontrava este Processo n.º 399/2012);
- d) Não obstante o que afirmou, fê-lo apenas quanto a quatro, pelo que existem ainda seis Processos (este e mais cinco, todos correspondentes a queixas) para emissão de Parecer.

II - Apreciação jurídica

1. A entidade requerida encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, 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 4.º deste diploma, ao qual se reportam os preceitos adiante mencionados sem qualquer outra referência.
2. Por outro lado, 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]. Cabe-lhe, pois, analisar a presente queixa.
3. O regime geral de 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”*.
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 [alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º].
O acesso aos documentos administrativos, não nominativos, é generalizado e livre, sem que haja necessidade de enunciar qualquer interesse ou de apresentar qualquer justificação ou fundamentação (artigo 5.º).
4. O acesso aos documentos administrativos está, contudo, sujeito a algumas restrições de acesso, que se encontram expressamente referidas no artigo 6.º:
 - Quando se trate de documentos nominativos, n.º 5;
 - Quando os documentos contenham “segredos de empresa”, n.º 6;
 - Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso, n.º s 1, 2, 3, e 4.

Portanto, o direito de acesso à informação está 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 e à imagem, à privacidade, e, ainda, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado².

5. Documentos administrativos nominativos são aqueles que contêm “*acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada*” [alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º].

Pode aceder a tais documentos o titular da informação constante dos mesmos.

Tratando-se de um terceiro o acesso só é permitido se o mesmo “*estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*” (n.º 3 do artigo 2.º, e n.º 5 do artigo 6.º).

É entendimento da CADA que são de classificar como documentos nominativos os que revelam dados do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, os seus dados genéticos, de saúde, ou os que se prendem com a sua vida sexual, os relativos às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias, ou sindicais, os que contêm opiniões sobre a pessoa, e outros documentos cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, traduzir-se numa invasão da reserva da intimidade da vida privada.

Nesta perspetiva, 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; também os *curricula vitae*, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas

² Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª Edição, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda e Rui Medeiros, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 430); J. Renato Gonçalves, in *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, págs. 51 e segs.

habilitações académicas e qualificações profissionais, não revestem carácter nominativo.

Note-se que os documentos sujeitos a restrições de acesso *“são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”* (artigo 6.º, n.º 7).

6. Está em causa o acesso:

- a) A informação (nome, diploma escolar, registo biográfico, informação sobre progressão na carreira e processo de profissionalização em serviço) respeitante a docentes contratados e efetivos, de certo ou certos grupos de docência, em exercício de funções na entidade requerida e em destacamento;
- b) A informação sobre docentes, contratados e efetivos *“com indicação dos respectivos nomes, que ingressaram e progrediram na carreira docente (efectivos de QE e QZP) com um diploma escolar do ensino básico/secundário (ano de escolaridade: 5.º ano? 6.º ano? 7.º ano? 8.º ano? 9.º ano? do ensino básico – 10.º ano? 11.º ano? 12.º ano? do ensino secundário) a exercerem funções docentes na Escola / no Agrupamento / em destacamento”*.

A CADA, no Parecer n.º 27/2012, de 17 de janeiro (Processo n.º 436/2012), pronunciando-se acerca do acesso a informação relativa ao percurso escolar de docentes afirmou que *“nem o nome nem a demais informação pretendida e/ou prestada (tempo de serviço, antes e após a profissionalização, habilitações e classificações académicas e profissionais) constituem elementos de carácter reservado; o nome, o tempo de serviço e as habilitações/classificações académicas são dados de conhecimento objectivo e, portanto, de acesso generalizado e livre (...)”*.

A informação a que o requerente pretende aceder é, toda ela, de carácter profissional, relacionada com a atividade de docentes enquanto tal, não entrando na reserva da sua intimidade.

Constitui, nos termos da LADA, informação não nominativa, de acesso livre e irrestrito, à qual todos podem aceder sem necessidade de justificar ou fundamentar o pedido.

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: nele apenas se restringe expressamente o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar

a proteção “da vida privada e a integridade do indivíduo” (alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento).

7. Uma eventual limitação ao exercício do direito subjetivo exige uma base legal. Não basta alegar que o direito de acesso à informação tem que ceder perante outros princípios a que a Administração Pública está vinculada.

A este propósito, considerou a CADA, no seu Parecer n.º 293/2005, de 21 de dezembro, o seguinte:

“(…)

Esse direito de acesso é, portanto, um direito fundamental, embora fora do catálogo³; é um direito com assento constitucional, um direito material e formalmente constitucional, isto é, um direito valorado a se, independentemente de, em concreto, interferir (ou não) com a reserva da intimidade da vida privada.

Neste caso, não facultar o acesso constituiria uma restrição de um direito fundamental, com a estrutura de direito, liberdade e garantia; verdadeira restrição e não um limite; amputação real do conteúdo de um direito constante de preceito constitucional directamente aplicável (artigo 18º, n.º 1, da CRP) e não mera condição do efectivo exercício pelo seu titular⁴.

Ora, tais restrições têm «carácter restritivo»⁵ e, nos termos constitucionais, só podem operar por lei [da Assembleia da República ou por decreto-lei autorizado - cfr. artigo 165º, n.º 1, alínea b), da CRP] e nos casos expressamente previstos na Constituição (artigo 18º, n.º 2, da CRP). Mais: as restrições impostas por tal lei têm de limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (artigo 18º, n.º 2, da CRP)⁶, devendo a própria lei revestir carácter geral e abstracto, não podendo ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais - cfr. artigo 18º, n.º 3, da CRP. Portanto, eventuais restrições de direitos deste tipo não podem operar por acto regulamentar, como é aquela portaria.

³ No sentido de não estar inserido na Parte I da Constituição, que é, como se sabe, dedicada aos Direitos Fundamentais.

⁴ No mesmo sentido, Jorge Miranda, in *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV (*Direitos Fundamentais*), edição da Coimbra Editora, Limitada, Coimbra, 1988, páginas 271 e seguintes e 300 e seguintes.

⁵ Para utilizar a expressão usada pelo mesmo Autor, na obra e loc. citados.

⁶ Vigora, portanto, quanto às restrições de direitos, liberdades e garantias, o princípio da reserva de lei e o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, este na sua tripla dimensão: legítimas - e, por isso, admissíveis - só serão as restrições que se mostrem efetivamente necessárias (subprincípio da necessidade), verdadeiramente adequadas para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (subprincípio da adequação) e racionais, isto é, proporcionadas em relação aos fins (subprincípio da racionalidade).

Por outro lado, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 266º, n.º 1, da CRP, com sublinhado nosso), estando os órgãos e agentes administrativos (...) subordinados à Constituição e à lei (artigo 266º, n.º 2, da CRP, de novo com sublinhado nosso), o que significa que o Estado⁷ (não só o Estado-Poder, mas também o Estado-Administração) deve abster-se de comportamentos (acções ou omissões) que se traduzam em ilegítimas restrições ou compressões dos direitos, liberdades e garantias que a Constituição prevê. (...).”

8. Verifica-se que o requerente solicita um conjunto de informações relativas a docentes, que se encontrarão dispersas, nomeadamente nos respetivos processos individuais.

As entidades sujeitas à LADA “não têm o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extractos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” (artigo 11.º, n.º 5).

Vem entendendo a CADA que as entidades requeridas devem facultar o acesso aos documentos que contenham as informações pretendidas desde que não tenham que efetuar “um esforço desproporcionado”.

Se houver (ou puder existir) tal esforço desproporcionado, poderá a entidade administrativa exigir ao requerente que identifique claramente os documentos a que pretende aceder.

A entidade requerida pode convidar o requerente a identificar os concretos documentos a que pretende aceder, pois que não sendo o pedido “suficientemente preciso, a entidade requerida deve, no prazo de cinco dias, indicar ao requerente essa deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito” (n.º 4 do artigo 13.º), prestando-lhe assistência na “identificação dos documentos pretendidos” (n.º 5 do artigo 13.º).

Em tal situação deverá a entidade requerida permitir-lhe a consulta para que o requerente os possa identificar.

E, “em casos excepcionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 [10 dias] pode ser prorrogado, até ao máximo

⁷ Em sentido amplo, englobando outras pessoas coletivas públicas e demais entes no exercício de poderes de autoridade.

de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto com indicação dos respectivos fundamentos, no prazo máximo de 10 dias” (artigo 14.º, n.º 4).

9. O artigo 14.º, n.º 3, refere que a *“Administração não está obrigada a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos”*.

No sentido de considerar abusivos pedidos repetitivos e sistemáticos, relativos a uma multiplicidade de documentos, vejamos o que foi explanado no Parecer n.º 310/2009, emitido pela CADA em 4 de novembro:

“(…)

Tendo em conta os trinta pedidos que o queixoso dirigiu e mais de um milhar de documentos reproduzidos, apenas nos últimos três anos, entende a entidade requerida que deve haver lugar à aplicação do artigo 14.º, n.º 3, que refere que a «Administração não está obrigada a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos».

Para que haja lugar à aplicação do artigo 14.º, n.º 3, os pedidos de acesso têm que ser “manifestamente abusivos”. Refere o artigo 334.º do Código Civil que é “ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico do direito”.

Como se escreveu no Parecer n.º 116/2004 “o argumento da quantidade de documentos a reproduzir (ou a consultar) não pode servir de fundamento para impedir ou limitar de forma inaceitável o direito de acesso à informação”.

Compulsada a lista dos pedidos dirigidos à escola pelo queixoso e que deram lugar à apresentação de queixas à CADA, constata-se que são solicitados inúmeros documentos respeitantes a toda a actividade da escola, aos seus docentes e discentes e ao funcionamento dos respectivos órgãos.

Do exposto parece poder concluir-se que o queixoso ultrapassou os limites razoáveis no exercício do seu direito acesso (artigo 14.º, n.º 3), excedendo os limites a que se refere o artigo 334.º do Código Civil.

Na verdade com o exercício do direito de acesso deve o queixoso pretender verificar e fiscalizar como a Administração exerce as suas competências.

Se apenas pretende retaliar e inviabilizar ou dificultar o funcionamento da escola, como parece sustentar a entidade requerida, estaremos já no âmbito do exercício ilegítimo do direito ou seja no campo do exercício abusivo do mesmo direito.

A situação descrita, pese embora a atitude de a entidade requerida não ser irrepreensível, não permite, de qualquer forma, que o queixoso inviabilize ou pretenda inviabilizar o funcionamento da escola.

Este facto não impede novos pedidos do requerente desde que adequadamente justificados nem faculta, sem mais, à entidade requerida o indeferimento de todo e qualquer pedido de acesso efectuado pelo queixoso

(...)”.

10. Apesar da similitude das situações apreciadas em cada um dos Pareceres, regista-se que:

- a) Até ao Parecer n.º 195/2012, de 12 de junho, a CADA pronunciou-se favoravelmente ao acesso, ou seja, entendeu que deveriam ser facultadas ao requerente, pela forma por este pretendida, as informações solicitadas; e tal Parecer foi o vigésimo primeiro emitido nesse sentido;
- b) O Parecer n.º 208/2012, de 17 de julho, introduziu uma inflexão na doutrina que, até aí, vinha sendo seguida: com efeito, a partir desse Parecer esta Comissão passou a entender, em síntese, que a entidade administrativa deveria convidar o requerente a identificar, em consulta prévia, os documentos concretos a que pretende aceder, sob pena de qualificar o pedido de acesso como abusivo e, em consequência, indeferir o acesso referido; e esta foi a doutrina seguida nos 24 Pareceres que, relativamente ao requerente, foram aprovados na sessão de 18 de setembro de 2012.

11. No caso ora em apreço, e tal como sucedeu anteriormente, a satisfação do pedido poderá obrigar a entidade requerida a um trabalho de pesquisa e posterior organização dos documentos: o requerente pretende que lhe seja facultada cópia de diversos documentos respeitantes a docentes, com indicação dos respetivos nomes e que sejam indicados quais os contratados e efetivos que estão em funções no agrupamento e em destacamento; os que ingressaram e progrediram com diploma do ensino básico ou secundário.

Do exposto parece resultar que o pedido de acesso em causa implica um esforço desproporcionado a efetuar pela entidade requerida.

Ora, tal esforço desproporcionado poderia ser ultrapassado pelo convite ao requerente para que identificasse os concretos documentos existentes na escola e que considerasse necessários para o fim a que os pretende destinar.

12. Sobre esta matéria, o Parecer n.º 213/2012, de 17 de julho, cuja doutrina se aplica à situação presente, referiu o seguinte:

“(…)

8. Nos pedidos que tem dirigido aos estabelecimentos de ensino (...), o requerente tem alegado pretender a informação em causa para fazer valer, junto das instâncias judiciais, as mesmas oportunidades que foram proporcionadas a outros docentes.

Verifica-se que o requerente solicitou a um número vasto de escolas o acesso a uma grande e repetida quantidade de informações respeitantes ao percurso escolar de docentes que acederam à profissionalização, em regra motivados pelo intuito de recorrer a meios judiciais para garantir o exercício de direitos na carreira de professor.

No entanto, tendo em conta o número de pedidos (e conhecemos apenas aqueles relativamente aos quais a CADA foi chamada a pronunciar-se), e que as entidades requeridas têm satisfeito as pretensões do requerente, facultando o acesso à informação, parece podermos concluir que este tem já na sua posse elementos suficientes para confrontar a sua posição com a de outros docentes perante as instâncias judiciais; o requerente dispõe de informação que lhe permite a eventual tutela da sua situação jurídica face ao que entende ser uma atuação discriminatória por parte da Administração.

9. A extensão do pedido em concreto, a circunstância de a Administração, na sequência dos pedidos anteriores, ter já facultado inúmera informação ao requerente, parece indicar que a insistência em obter documentos implica que se possa considerar o pedido repetitivo e sistemático tendo-se, ainda, em atenção o elevado número de documentos que já foram facultados ao requerente (artigo 14.º, n.º 3).

Daí que se possa considerar o presente pedido de acesso como abusivo.

Acresce que o fim alegado pelo requerente nos parece poder ser atingido pelos documentos que já lhe foram facultados, cabendo-lhe alegar e demonstrar a necessidade de outros para a tutela dos seus interesses em processo judicial.

O direito de acesso aos documentos administrativos implica para os estabelecimentos de ensino procedimentos ou consequências que parecem exceder o limite do aceitável, à luz de um sã e avisado critério ético-jurídico do que é o direito de acesso.

Neste contexto, é suscetível de operar o princípio do abuso de direito consagrado no artigo 334.º do CC “que - conforme o ensinamento de Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, in “Dir. das Obrigações”, Vol. I, Almedina, pág. 265-, se consubstancia “... numa cláusula geral através da qual se procura estabelecer

limites ao exercício das posições jurídicas que, embora formalmente permitido, se apresenta como disfuncional ao sistema jurídico, quando contraria manifestamente vectores fundamentais ao seu funcionamento.”

Como explicita o Prof. Antunes Varela, não se trata, no caso desta figura, da violação de um direito de outrem, ou da ofensa a uma norma tuteladora de um interesse alheio, mas do exercício anormal do direito próprio - Das Obrigações em Geral, Vol I, Almedina, pág. 563.

Por outro lado, não é necessária a consciência por parte do agente dessa anormalidade de exercício, bastando que ela, objectivamente, se verifique - ibidem, pág. 564

E uma vez verificada, correspondem-lhe, como facilmente se antolha, consequências sancionatórias diversificadas, que podem traduzir-se tanto na paralização do direito, como na redução do seu exercício a justos limites, como na obrigação de indemnizar por culpa “in contrahendo” - neste pendor, Ac. R.P. de 11-5-89, in Col., III, pág. 193.⁸.

Parece, por isso, podermos estar perante um pedido abusivo, onde se encontram, eventualmente, ultrapassados os limites razoáveis ao exercício do direito de acesso (artigo 14.º, n.º 3), e excedidos os limites a que se refere o artigo 334.º do Código Civil.

Com efeito, o requerente não alega nem demonstra porque necessita desta informação se já lhe foi facultada a que consta dos processos anteriormente referidos.

Parece, igualmente, verificar-se uma situação de desproporcionalidade entre a vantagem auferida pelo titular e o sacrifício imposto pelo respetivo exercício à entidade requerida.

Face ao exposto, entende-se que a entidade requerida não está obrigada a satisfazer o pedido nos termos em que o mesmo se encontra formulado.

Poderá o requerente alegar e demonstrar que as informações requeridas, depois de concretamente identificados os documentos dos quais constem, são necessárias para tutelar a sua situação jurídica.

(...)”.

Em consequência, quando esteja em causa a satisfação de um pedido que - pela sua descomedida amplitude -, envolva o acesso a um vasto conjunto documental,

⁸ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo 3064/04, de 23 de novembro de 2004., disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/8cbf4079db6b98ad80256f88005330d0?OpenDocument>.

escapando, assim, a um critério de razoabilidade, a entidade requerida poderá pôr a questão da existência de uma situação de abuso do direito, que o Código Civil prevê no seu artigo 334º, considerando *ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito* (sublinhado nosso, para indicar os parâmetros objetivos de avaliação que a lei consagra).

Para que haja abuso do direito, *“não é necessário que o agente tenha consciência de o seu procedimento ser abusivo: basta que o seja na realidade. Exige-se, no entanto, um abuso manifesto, isto é, que o sujeito ultrapasse de forma evidente ou inequívoca os limites referidos neste artigo”*⁹.

E, se a entidade administrativa pública entender que há abuso do direito, poderá não facultar o acesso, sendo, obviamente, sindicável essa sua decisão.

13. Poder-se-á, pois, afirmar que as entidades que integram a Administração Pública estão, todas elas, ao serviço da coletividade, isto é, do interesse geral, e não deste ou daquele cidadão, em particular.

Por conseguinte, do exercício do direito de acesso aos documentos administrativos não poderá resultar prejuízo para a atempada e cabal prossecução das atribuições dessas entidades nem para o correto exercício das competências dos respetivos órgãos.

E isto, que vale quanto às entidades requeridas e / ou consulentes, tem, igualmente, valia pelo que diz respeito à CADA.

No exercício (e na efetivação) do direito de acesso aos documentos administrativos, há que ponderar, designadamente, os valores da transparência, da reserva da intimidade da vida privada e do bom funcionamento dos serviços.

Por isso, esta Comissão entende que há que utilizar com moderação as vias de acesso que a lei consagra, para que não resulte prejudicado, por um desmesurado volume de pedidos, o normal andamento do trabalho desenvolvido pelas entidades que produziram ou que são detentoras dos documentos. E mesmo o acesso pela via da consulta - que não é o caso - envolve a prévia afetação de pessoal à pesquisa dos documentos em causa e, depois, uma vista a tal acervo documental (feita, quiçá, por pessoal especializado), para se verificar se aí existem (ou não) *dados pessoais* e, por fim, um acompanhamento do próprio consulente.

14. A tudo isto acresce que:

⁹ Esta a lição de Inocêncio Galvão Telles, in *Obrigações*, 3ª edição, página 6.

- a) Na queixa ora em apreciação, ficam dúvidas quanto à questão de saber se o requerente questiona a legalidade de diplomas legais ou dos atos que aplicaram esses diplomas. Quer se trate de uma quer de outra das hipóteses, o certo é que não cabe à CADA apreciar tais questões materiais (cfr. n.º 1 do artigo 27º);
- b) O requerente reconheceu ter já informação suficiente que o habilita a prosseguir os fins que tem em vista, junto das entidades que menciona (Provedoria de Justiça, Comissão de Educação e Ciência da AR, Presidência da República, Instâncias Judiciais, Ministério da Educação e Ciência). Não precisa, pois, de informação adicional, pelo que a pretensão de, a todo o custo, obter documentos para juntar ao acervo documental de que dispõe não é título bastante para o acesso efetivo.

15. O seu pedido deve, em consequência, ser indeferido.

III - Conclusão

Face ao exposto, entende-se que deve a entidade requerida indeferir o pedido do requerente, por manifestamente abusivo.

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)