

**Parecer nº 344/2012**

**Data:** 2012.11.20

**Processo n.º 311/2012**

**Queixa de:** A, representada pela mandatária B

**Entidade requerida:** Inspeção-Geral da Educação e Ciência - Área Territorial de Inspeção do Norte

## **I - Factos e pedido**

1. A, representada pela mandatária B, requereu à Inspeção-Geral da Educação e Ciência - Área Territorial de Inspeção do Norte que se dignasse:

*“a) informar quando é que houve a suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis por parte da aqui requerente;*

*b) esclarecer a data em que foi instaurado o procedimento inspetivo aludido no art. 6.º da defesa escrita que acompanha o presente pedido, enviando reprodução autenticada do despacho que o determinou;*

*c) enviar reprodução autenticada da conclusão/relatório final desse mesmo procedimento inspetivo, mencionando a data da sua receção por um qualquer superior hierárquico da ora requerente; e,*

*d) enviar reprodução autenticada do despacho proferido por V. Exª em 06-01-2012, através do qual foi mandado instaurar o processo disciplinar n.º 10.07/011/RN/12, esclarecendo os antecedentes e motivação do mesmo”.*

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

3. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida juntou cópia de ofício remetido à requerente (já após a queixa), bem como o seu anexo, que, no seu entender, daria *“resposta aos pedidos formulados nas alíneas a), b) e d)”*. Referiu também que *“relativamente à alínea c) do pedido, não é possível, nesta data, enviar cópia do relatório, dado o processo em causa ter estado suspenso”*.

Do documento em anexo ao ofício consta uma Informação, elaborada no âmbito de uma intervenção inspetiva, na qual se enumeram os factos apurados pelos inspetores, bem como a alusão aos argumentos do contraditório da requerente, a proposta de instauração procedimento disciplinar e o despacho de instauração do mesmo, por parte do Inspetor-Geral da Educação.

4. Em resposta, a requerente declara que:

*«Relativamente ao peticionado sob a alínea a), fica por perceber-se se a suspeita da prática de factos disciplinarmente puníveis por parte da n/cliente é anterior ao despacho que determinou a realização da “intervenção inspetiva” ao Agrupamento de Escolas Egas Moniz e se este procedimento surge no seguimento dessa suspeita ou se esta suspeita ocorreu já no seu âmbito, ou seja, em 17 e 19 de Outubro de 2011;*

*Relativamente ao peticionado sob as alíneas b) e d), não foi enviada a solicitada reprodução autenticada do despacho que determinou a instauração do aludido procedimento inspetivo (...);*

*É ininteligível ou, no mínimo, obscura, a razão invocada para o não envio, “nesta data”, de reprodução autenticada da conclusão/relatório final do dito procedimento inspetivo, pois não se percebe como é que o facto de “ter estado suspenso” é impeditivo (...).».*

## **II - Apreciação jurídica**

1. De acordo com 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), 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 deste diploma legal os preceitos normativos mencionados, posteriormente, sem qualquer outra referência.

2. Considerando que a entidade requerida se encontra sujeita à LADA [alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º] e que o requerimento é tempestivo, cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa.
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”.*

A LADA considera 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 refere o Acórdão de 31 de agosto de 2011 do Supremo Tribunal Administrativo (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>1</sup>.

- 4. Documentos nominativos são, para efeitos da LADA, os documentos administrativos que contenham, “*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].

É nominativo o documento administrativo que revele, por exemplo, informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Os documentos nominativos são comunicados, apenas:

- a) À pessoa a quem os dados digam respeito;
- b) A terceiros munidos de autorização escrita;

---

<sup>1</sup> Cfr. sobre o tema, por exemplo, J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2005, p. 430; J. Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra, 2002, pp. 51 e ss.

c) A terceiros que demonstrem possuir interesse direto, pessoal e legítimo no acesso (n.º 5 do artigo 6.º).

Os documentos nominativos “*são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (n.º 6 do artigo 7.º).

5. O Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Educação foi aprovado em anexo ao despacho n.º 8783/2011 de 1 de Julho de 2011, do Secretário de Estado Adjunto e da Educação.

O n.º 1 do seu artigo 30.º estatui que “*No final de cada ação é elaborado, pela equipa ou inspetor responsável pelo procedimento, um relatório final considerando os resultados do exercício do contraditório e todas as peças que o integram*”.

O n.º 2 do mesmo artigo prescreve que “*o relatório final é aprovado por despacho do Inspector-Geral da Educação (...)*”.

6. Do que fica exposto, parece que podemos concluir que o documento remetido à requerente consubstancia, efetivamente, um relatório final do procedimento inspetivo, a julgar pelos elementos que constam do mesmo.

Sendo assim, e em relação a essa parte da pretensão, parece-nos que a mesma se encontra satisfeita.

Dada a ininteligibilidade da resposta da requerida neste ponto (“*não é possível, nesta data, enviar cópia de relatório, dado o processo em causa ter estado suspenso*”), temos que colocar a hipótese de, efetivamente, ainda existir no processo qualquer outro documento encarado como relatório final, não facultado à requerente.

7. Confrontando-se o que foi solicitado pela requerente com o documento e a informação facultados pela entidade requerida, conclui-se que a pretensão daquela não se encontra satisfeita na sua plenitude.

Na verdade, o documento disponibilizado pela requerida não permite apurar se a suspeita de factos disciplinarmente puníveis é anterior ou não à inspeção efetuada, o que nos leva à segunda pretensão da requerente.

Apesar de ver esclarecida a data em que foi instaurado o procedimento inspetivo, não lhe foi facultada cópia do despacho que determinou esse ato. Não foi apresentada fundamentação para o não cumprimento destes dois itens. É essa pretensão que deve agora ser analisada.

8. O n.º 4 do artigo 6.º restringe o acesso aos documentos que integram os procedimentos de inquérito e sindicâncias previstos nos artigos 66.º e seguintes do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas<sup>2</sup> (ED).

Isto porque nos termos do artigo 68.º, n.º 4 do ED, “[o] processo de inquérito ou de sindicância pode constituir, por decisão da entidade referida no n.º 2, a fase de instrução do processo disciplinar, deduzindo o instrutor, no prazo de quarenta e oito horas, a acusação do arguido ou dos arguidos, seguindo-se os demais termos previstos no presente Estatuto.”; e o processo disciplinar “é de natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, para exame, sob condição de não divulgar o que dele conste” (artigo 33.º, n.º 1 do ED).

Ou seja, ainda que findo o procedimento de inquérito ou de sindicância, os documentos que o integram só serão acessíveis quando decorrido o prazo para instaurar procedimento disciplinar;

9. Caso tal se verifique, o acesso a tais documentos fica igualmente restringido, atendendo à “natureza secreta” do procedimento disciplinar.

Desta forma fica acautelada a “natureza secreta” do procedimento disciplinar; pois não faria sentido facultar o acesso aos documentos logo que terminados o inquérito ou sindicância para, posteriormente, se vir a considerar, no caso de ser instaurado procedimento disciplinar, que os mesmos integram procedimento de “natureza secreta”.

Desta forma não se prejudica o desenvolvimento do procedimento disciplinar e não se torna pública informação respeitante aos arguidos sem que estes, no âmbito do procedimento disciplinar sejam ouvidos e tenham oportunidade de se pronunciar sobre a mesma.

10. Refere o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho<sup>3</sup> - regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado - o seguinte: “[a]s acções de inspecção são ordinárias ou extraordinárias, podendo assumir as formas de auditoria, inspecção, inquérito, sindicância e averiguações.”

Nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, “[n]o final de cada acção de inspecção, o inspector responsável pelo procedimento elabora um relatório final e submete-o à decisão do dirigente máximo do serviço de inspecção, que o deve reencaminhar, para homologação, ao ministro da tutela.”

---

<sup>2</sup> Aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro.

<sup>3</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

E na sequência de tal homologação diz o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que:

*“7 - Os serviços de inspecção participam às entidades competentes, nomeadamente ao Ministério Público, os factos com relevância para o exercício da acção penal e contra-ordenacional, quando existam e na sequência da homologação do relatório pelo ministro da tutela.*

*8 - Os serviços de inspecção devem ainda, por decisão do ministro, e nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, enviar ao Tribunal de Contas os relatórios finais das suas acções de inspecção que contenham matéria de interesse para a acção daquele Tribunal.*

*9 - O disposto no presente artigo não prejudica a aplicação da legislação sectorial e de outros procedimentos determinados pelas necessidades de actuação directa dos serviços de inspecção.”*

Entende-se que, tendo em conta a natureza das ações de inspeção, a circunstância de as mesmas poderem dar lugar, nomeadamente a procedimentos e processos de natureza disciplinar, financeira, contra-ordenacional ou penal (tal como os inquéritos e sindicâncias podem dar lugar a procedimentos disciplinares), a restrição de acesso prevista no n.º 4 do artigo 6.º se aplica às ações de inspeção referidas.

É que uma vez homologado o relatório final da ação de inspeção o acesso ao mesmo deve ter em conta a possibilidade de os factos apurados darem lugar a processos penais ou contraordenacionais, ou a procedimentos de natureza disciplinar ou financeira.

E se for esse o caso, o acesso a uma parte ou a totalidade dos documentos que integram a ação de inspeção decorrerá de regimes próprios que não o vertido na LADA, nomeadamente o Código de Processo Penal (artigo 86.º), ou até do ED (tal como ocorre quanto aos documentos que integram procedimentos de inquérito e sindicâncias, expressamente mencionadas no n.º 4 do artigo 6.º), ficando, eventualmente, sujeitos a segredo de justiça ou outros.

Aplicando às ações de inspeção previstas no Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, a restrição prevista no n.º 4 do artigo 6.º, restringe-se o acesso à informação que, posteriormente, no caso de vir a integrar processo penal ou contraordenacional ou procedimento disciplinar, pode vir a não ser imediatamente acessível;

11. Deste modo, garantem-se as vantagens procedimentais ou outras que resultam do facto de os documentos não serem imediatamente acessíveis.

12. No caso concreto, verificamos que o procedimento inspetivo deu lugar, na realidade, a ação disciplinar.

Os documentos constantes do procedimento inspetivo, alvo da pretensão da requerente, estarão incluídos no processo disciplinar em curso, dado que o mesmo se baseia, precisamente, nos elementos apurados nesse procedimento.

Estando em curso processo disciplinar, como decorre do exposto pela requerente, temos assim que existe legislação própria concernente ao acesso à informação solicitada.

Apenas quando o processo disciplinar se encontrar concluído se regerà, o mesmo, pela LADA.

### **III - Conclusão**

Face ao exposto, não cabe à CADA pronunciar-se sobre o acesso à informação pretendida, uma vez que existe legislação própria sobre procedimentos disciplinares em curso.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de novembro de 2012

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