

**Parecer n.º 345/2012**

**Data:** 2012.11.20

**Processo n.º 366/2012**

**Queixa de:** A, jornalista

**Entidade requerida:** Secretário-Geral da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A.

## **I - Factos e pedido**

1. A, jornalista, solicitou ao Secretário-Geral da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CG/Carris) dados sobre um *“protocolo de cooperação, no âmbito da licenciatura em ergonomia do Instituto Superior de Gestão (ISG), a celebrar com a COFAC - Cooperativa de Formação e Animação Cultural, CRL. e a ENSINUS - Estudos Superiores S.A.”*, *“protocolo esse que surge mencionado no relatório e contas de 2011”*<sup>1</sup>.
2. Em resposta ao pedido, a *“agência de comunicação que trabalha com a Carris”* informou a requerente que *«se tratava de “um Protocolo que foi estabelecido entre a CARRIS, o ISG e a Universidade Lusófona, tendo em vista a possibilidade se serem realizados estágios curriculares, na CARRIS, no âmbito da licenciatura em ergonomia do ISG”, não tendo sido, até àquele momento, “realizados quaisquer estágios curriculares ao abrigo” do referido acordo.»*.  
Perante esta resposta, a requerente solicitou cópia do referido protocolo, tendo recebido da mesma agência a seguinte resposta: *“O documento é de carácter interno e envolve terceiros, pelo que não se considera oportuna a cedência de cópia, para além da informação já transmitida”*.
3. Por não concordar com a resposta, a requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida disse o seguinte:

*“(...) Efectivamente, a informação solicitada pela queixosa tem a ver com a vida interna da empresa, pelo que a Lei permite restrição ao direito de acesso a tal informação, face ao disposto no n.º 6 do artigo 6.º da referida Lei, entendendo a Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. que a informação prestada à queixosa no dia 19.07.2012 seria suficiente e adequada ao pedido de informação suscitado; (...) Por outro lado, a queixosa, agora em sede de queixa dirigida à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, está a invocar o exercício de um direito*

---

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

*que antes, e junto do Secretário-Geral da CARRIS, nunca exerceu pela forma e modos assinalados no n.º 1 do artigo 13.º da referida Lei;*

*Termos em que a queixa apresentada não merece provimento, quer porque a queixosa não exerceu o direito que pretende fazer valer, em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 1, quer porque, mesmo que assim não se entenda, a restrição efectuada ao direito que a queixosa pretende exercer é subsumível ao disposto na 2.ª parte do n.º 6 do artigo 6.º da Lei.”*

## **II - Apreciação 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 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 doravante mencionados sem qualquer outra referência.

Além do mais, compete ainda à CADA, nos termos da alínea h), do n.º 1, do artigo 27.º, “[c]ontribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta”.

2. O acesso livre e generalizado aos documentos administrativos constitui um princípio geral da LADA (artigo 5.º): “[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 (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 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>2</sup>.

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, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Nesta mesma perspetiva, dando a palavra ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 28 de Setembro de 2011, em decisão proferida no Proc. n.º 22/09.6 - IV - e), e 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).

---

<sup>2</sup> 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.

4. O pedido de acesso aqui em causa é dirigido ao Secretário-Geral da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris), sociedade anónima de capital social integralmente público.

A Carris é uma empresa de transporte público de passageiros que tem um contrato de concessão por cinquenta anos, celebrado, em 31 de dezembro de 1973, com o Município de Lisboa, para, em regime de exclusividade, prestar serviço de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de Lisboa.<sup>3</sup>

Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro<sup>4</sup>, consideram-se empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias:

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
- b) Direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.

Ora, considerando que o capital da Carris é detido total e diretamente pelo Estado esta enquadra-se no conceito de empresa pública e como tal encontra-se sujeita à LADA, de acordo com o disposto na alínea d), do n.º 1, do artigo 4º.

A CADA já se pronunciou<sup>5</sup> diversas vezes sobre a aplicabilidade da LADA a sociedades anónimas de capitais públicos, concluindo que os órgãos destas empresas se encontram sujeitos ao seu âmbito de aplicação.

Neste sentido, pronunciou-se o Supremo Tribunal Administrativo (STA), no seu Acórdão de 30 de setembro de 2009 (Processo n.º 0493/09):

*“A A..., S.A. é, nos termos estatutários, uma sociedade anónima de capitais públicos a que se aplica o regime previsto no DL 558/99, de 17/12, e, muito embora seja uma empresa pública regida pelo direito privado, está sujeita à influência dominante do Estado ou de outras entidades públicas estaduais (vd. art.ºs 3.º/ 1 e 7.º/1 daquele diploma).*

*Todavia, e apesar da sua actividade ser regida pelo direito privado, certo é que, dada a sua natureza de empresa pública sujeita a tutela e controlo do Estado, a mesma tem um regime próprio que, em aspectos significativos, a afasta do regime geral das sociedades comerciais, designadamente no que tange às orientações da*

<sup>3</sup> Vide Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 30/09.

<sup>4</sup> Diploma que tem por objeto estabelecer o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado.

<sup>5</sup> Pareceres n.ºs 116, 189 e 275/2008, disponíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

*sua gestão, que lhe são dadas pelo Governo (art.º 11.º do DL 558/99), ao controlo financeiro da Inspeção-Geral das Finanças e do Tribunal de Contas (seu art.º 12.º), aos deveres especiais de informação e controlo perante o Ministro das Finanças e o Ministro responsável pelo respectivo sector de actividade (art.ºs 13 e 13.º-A) e à possibilidade de, em certas condições, poderem exercer poderes e prerrogativas de autoridade (art.º 14.º).*

*Deste modo, atenta a sua integração no regime empresarial do Estado e à sujeição às orientações de gestão que este lhe traça e, ainda, à obrigação de orientar a sua actividade no sentido da obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade e da contribuição para o equilíbrio do conjunto do sector público (art.º 4.º do DL 558/99) a qual, se necessário, pode ser alcançada através do exercício de poderes e prerrogativas de autoridade, é forçoso concluir que os seus órgãos se encontram sujeitos ao âmbito de aplicação da LADA (vd. seu art.º 4.º/1/a)).”*

5. Considerando que a entidade requerida se encontra sujeita à LADA, conforme resulta do ponto II.3. e que o requerimento é tempestivo, cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa.
6. À questão formulada inicialmente pela requerente foi dada resposta pela entidade requerida.

Seguidamente, esta requereu cópia do “*protocolo de cooperação, no âmbito da licenciatura em ergonomia do Instituto Superior de Gestão (ISG), a celebrar com a COFAC - Cooperativa de Formação e Animação Cultural, CRL. e a ENSINUS - Estudos Superiores S.A.*”, tendo a entidade requerida alegado que o “*documento é de carácter interno e envolve terceiros, pelo que não se considera oportuna a cedência de cópia, para além da informação já transmitida*”.

7. Não se conhece o teor do documento requerido, o qual não se encontram junto ao processo. Contudo, tendo em conta que é pedida cópia de um protocolo celebrado por uma empresa pública, estão em causa dinheiros públicos, que qualquer particular (cidadão ou empresa) tem o direito de saber como são utilizados, sendo que não se afigura que esses documentos “*contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa*” (artigo 6º, n.º 6).

A CADA tem entendido que o acesso à informação respeitante à utilização de recursos públicos é generalizado e livre não se encontrando sujeito a qualquer restrição.

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

Nos termos do artigo 48.º, n.º 2 da CRP (Participação na vida pública), “[t]odos 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.”<sup>6</sup>

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”<sup>7</sup>.

8. Ainda que, porventura, de tal protocolo constassem “segredos de empresa”, sempre seria acessível nas mesmas condições em que o são os documentos nominativos.

A este propósito, refira-se a doutrina da CADA sobre a matéria dos chamados «segredos de empresa». Assim, e exemplificando, no Parecer n.º 77/2011, de 16 de fevereiro<sup>8</sup> (Processo n.º 12/2011), esta Comissão afirmou que:

“(…)

A materialização do conceito de segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna de uma empresa deve ter em conta o seguinte:

- a) O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos - de que a LADA é um desenvolvimento normativo - está consagrado no artigo 268º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP). É reconhecido pela jurisprudência e pela doutrina como um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e

---

<sup>6</sup> J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição Revista, Volume I, Coimbra, 2007, pág. 666.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Igualmente disponível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

*garantias, sendo-lhe aplicável o regime próprio destes (cfr. artigos 17º e 18º, da CRP).*

*Assim, uma vez que o segredo configura uma limitação ao exercício do direito de acesso, apenas nas situações em que esse segredo seja acolhido pela CRP, sob a forma de direitos ou interesses por esta reconhecidos, pode ter como consequência uma tal limitação (cfr. artigo 18º, n.º 2, da CRP).*

- b) A restrição de acesso prevista no artigo 6º, n.º 6, da LADA tem como pressuposto que os documentos sujeitos à mesma contenham informação secreta. Isto porque nem toda a informação comercial, industrial ou sobre a vida interna das empresas é secreta.*

*Qualquer interpretação diversa desta seria contrária à lei, e colocaria em causa o princípio da administração aberta e a sua aplicação a entidades empresariais públicas, a entidades no exercício de funções administrativas ou de poderes públicos e ainda a outras criadas para satisfazer, de modo específico, necessidades de interesse geral.*

*De referir que os segredos deixam de o ser (não estando daí em diante protegidos) quando são conhecidos fora da empresa a que se referem e de outros (como a Administração) que os conhecendo devam manter segredo em relação aos mesmos, ou quando perdem o seu valor económico.*

- c) A norma que protege o segredo, tem como finalidade impedir que o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos constitua uma maneira de colher, junto da Administração, indicações estratégicas respeitantes a interesses fundamentais respeitantes a terceiros, distorcendo dessa forma as regras do mercado.*

*As entidades que se relacionam com a Administração, exercendo atividades materialmente administrativas, são, em algumas situações, forçadas (por lei ou imposição da Administração) a revelar informação reservada. É em relação a esta informação, para além da detida por empresas públicas, como é o caso presente, que pode ser reivindicada a aplicação da restrição de acesso ora em apreciação.*

*A revelação voluntária dessa informação a uma entidade sujeita ao princípio da administração aberta implica que a mesma não deve ser tida como secreta, uma vez que não se verifica a vontade de a manter secreta.*

- d) A delimitação do que seja um segredo comercial e industrial juridicamente relevante pode ter como ponto de partida o artigo 318º do Código de*

*Propriedade Industrial (CPI), que no âmbito da matéria da concorrência desleal se refere à proteção das informações não divulgadas.*

*O artigo 318º do CPI<sup>9</sup>, refere que “constitui ato ilícito, nomeadamente, a divulgação, a aquisição ou a utilização de segredos de negócios de um concorrente, sem o consentimento do mesmo, desde que essas informações:*

- Sejam secretas, no sentido de não serem geralmente conhecidas ou facilmente acessíveis, na sua globalidade ou na configuração e ligação exactas dos seus elementos constitutivos, para pessoas dos círculos que lidam normalmente com o tipo de informações em questão;*
- Tenham valor comercial pelo facto de serem secretas;*
- Tenham sido objeto de diligências consideráveis, atendendo às circunstâncias, por parte da pessoa que detém legalmente o controlo das informações, no sentido de as manter secretas.”*

*Partindo desta definição, podemos afirmar que segredos comerciais ou industriais («segredos de negócios») são as informações secretas, que por esse facto tenham valor comercial (atual ou potencial) e sejam objeto de medidas no sentido de as manter secretas<sup>10</sup>.*

*As informações secretas são as detidas por uma entidade (pública ou privada) respeitantes, nomeadamente, a «métodos de avaliação dos custos de fabrico e de distribuição, de segredos e processos de fabrico, de fontes de aprovisionamento, de quantidades produzidas e vendidas e de quotas de mercado, de ficheiros de clientes e distribuidores, de estratégia comercial, da estrutura do preço de custo e de política de vendas»<sup>11</sup>.*

*Podem também constituir informações secretas «informações de estratégia empresarial de uma unidade produtiva» e «as técnicas que podem não ter nível*

---

<sup>9</sup> Que reproduz o conceito vertido no artigo 39º, n.º 2, do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS - Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), celebrado no âmbito da Organização Mundial do Comércio, da qual Portugal é Estado membro, de pleno direito, desde janeiro de 1996.

<sup>10</sup> Nos Estados Unidos da América foi amplamente elaborado pela jurisprudência o conceito de «*Trade secret*». Essa definição consta do «*Uniform Trade Secrets Act*», cujo ponto 1(4) refere o seguinte:

“«*Trade secret*» means information, including a formula, pattern, compilation, program device, method, technique, or process, that:

(i) derives independent economic value, actual or potential, from no being generally known to, and not being readily ascertainable by proper means by other persons who can obtain economic value from its disclosure or use, and

(ii) is the subject of efforts that are reasonable under the circumstances to maintain its secrecy».

<sup>11</sup> Cfr. Comunicação da Comissão, relativa às regras de procedimento interno para o tratamento dos pedidos de consulta do processo nos casos de aplicação dos artigos 85º e 86º do Tratado CE, dos artigos 65º e 66º do Tratado CECA e do Regulamento (CEE) .n.º 4064/89 do Conselho, disponível em [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/acdospt\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/acdospt_pt.pdf).



*inventivo, mas que sejam apanágio de uma empresa», como por exemplo «aspetos particulares de projetos de investigação» e «fórmulas ou receitas para a preparação de certos produtos»<sup>12</sup>.*

*Os segredos comerciais, por serem passíveis de apropriação e, eventualmente de replicação, têm um valor de mercado. Em regra permitem um incremento da eficiência ou eficácia económica.*

- e) O segredo sobre a vida interna que uma empresa pode manter está, à partida, condicionado por circunstâncias como a de estar cotada em bolsa (ou não), a de ser uma empresa pública, uma empresa privada ou uma entidade no exercício de atividade materialmente administrativa. Tendo em conta essas circunstâncias, cada empresa pode reivindicar um espaço de reserva, delimitado, nomeadamente, por obrigações de transparência e de divulgação de informação. Estes segredos têm a ver com a forma como cada empresa, internamente, organiza, executa e planifica a sua atividade. Trata-se da vida privada das empresas<sup>13</sup>.*

*São segredos sobre a vida interna das empresas, por exemplo, a situação contributiva face à segurança social e o fisco (a menos que, por lei, tenha que ser revelada), a escrituração comercial e a planificação de reestruturações internas.*

*Os segredos da vida interna das empresas, em regra, não são apropriáveis e não têm um valor de mercado. Não são passíveis de replicação, mas o seu conhecimento por terceiros pode acarretar prejuízos.*

*(...).*

Quando a entidade requerida considere que dos documentos pretendidos consta informação contendo «segredos de empresa» e o requerente não esteja munido de autorização escrita dessa empresa ou não demonstre um “interesse direto pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade” pode, fundamentando, de modo a “revelar, de forma clara e inequívoca, a [sua] argumentação e, a montante, os pressupostos em que radicou a sua decisão, de forma a permitir ao requerente conhecer as razões da medida adotada” (Parecer n.º 275/2008, de 12 de novembro), indeferir o pedido de acesso na parte respeitante a tal informação (artigo 6º, n.º 6).

---

<sup>12</sup> Gonçalves, José Renato, in *Acesso à Informação das entidades públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, páginas 137 e 138.

<sup>13</sup> Veiga, Alexandre Brandão da, in *Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares*, Almedina, Coimbra, 2007, página 134.

Tal como se concluiu no Acórdão de 13 de julho de 2012 do Tribunal Central Administrativo Norte (Processo n.º 00354/12.6BEPRT), “[i]nvocando a existência de segredos comerciais, competia à entidade administrativa, primeiro no procedimento administrativo, por decorrência do artigo 14.º, 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.”

E continua citando o Acórdão de 12 de abril de 2012 do Tribunal Central Administrativo Sul:

*“A alegação conclusiva, vaga e genérica, desprovida de razões concretas e concretizadas, com relação a cada um dos documentos alegadamente protegidos por segredo, não basta para se terem por cumpridos os indicados ónus. Está aqui em causa a restrição de um direito fundamental, pelo que a conduta da Administração tem de rodear-se de especiais cuidados e de ónus redobrados na obrigação de fundamentação. Através de tal fundamentação terá a Administração que dar a conhecer ao particular as razões concretas em que assentou o seu juízo, para que este o possa compreender plenamente e, querendo, contra ele reagir”.*

Assim, de acordo com o n.º 7 do artigo 6º, a entidade requerida facultará o acesso parcial à documentação solicitada com expurgo da matéria reservada.

Deve também ser aqui referido, a respeito do direito de acesso aos documentos das instituições da União Europeia e da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, o Acórdão proferido pelo Tribunal Geral da União Europeia em 24 de maio de 2011 (Processos apensos T - 109/05 e T - 444/05)<sup>14</sup>, em que pode ler-se o seguinte:

*“(…)*

*81 De acordo com jurisprudência constante, a fundamentação (...) deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao tribunal competente exercer a sua fiscalização. (...).*

*82 Quanto a um pedido de acesso a documentos, quando a instituição em causa recusa esse acesso, deve demonstrar em cada caso, com base nas informações de que dispõe, que os documentos cujo acesso é solicitado estão efetivamente abrangidos pelas exceções enumeradas no Regulamento n.º 1049/2001. (...).*

---

<sup>14</sup>Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005TJ0109:PT:HTML>.

83 *No âmbito desta jurisprudência, compete à instituição que recusou o acesso a um documento fornecer uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento pedido está efetivamente abrangido pelo domínio objeto da exceção e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real. (...).*

91 *Não havendo indicação das razões pelas quais a divulgação dos documentos que contêm esses dados pode efetivamente prejudicar qualquer aspeto da proteção dos interesses comerciais, a recorrente não pôde conhecer as justificações da medida adotada a fim de defender os seus direitos e o próprio Tribunal, por conseguinte, está na impossibilidade de apreciar as razões pelas quais é aplicável aos documentos cujo acesso foi recusado uma das exceções previstas no artigo 4º do Regulamento n.º 1049/2001. (...)*

124 *Além disso, o exame que se exige para o tratamento de um pedido de acesso a documentos deve revestir um carácter concreto. Com efeito, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação dessa exceção. Essa aplicação só pode, em princípio, ser justificada na hipótese de a instituição ter previamente apreciado, em primeiro lugar, se o acesso ao documento prejudicava concreta e efetivamente o interesse protegido e, em segundo lugar, nas hipóteses referidas no artigo 4º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, se não existia um interesse superior que justificasse a divulgação do documento em causa (...).*

125 *Além disso, o risco de prejuízo de um interesse público protegido deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético. (...).*  
*(...)”.*

E na mesma linha vai o Acórdão proferido pelo Tribunal Geral da União Europeia em 7 de junho de 2011 (Processo T-471/08)<sup>15</sup>, o qual foi, de resto, citado no Parecer n.º 226/2011, emitido pela CADA em 13 de julho (Processo n.º 140/2011):

*“(...*

26 *O Regulamento n.º 1049/2001 visa, como indicado nos seus artigos 1º e 2º, n.ºs 1 e 3, conceder ao público o direito de acesso aos documentos das instituições em todos os domínios de atividade da União, sob reserva de algumas exceções por ele definidas.*

27 *Em conformidade com o seu primeiro considerando, este regulamento inscreve-se na vontade expressa no artigo 1º, segundo parágrafo, UE,*

---

<sup>15</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008A0471:PT:HTML>.

*introduzido pelo Tratado de Amesterdão, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o segundo considerando do Regulamento n.º1049/2001, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao carácter democrático destas últimas.*

- 28 *Segundo jurisprudência assente, as exceções ao acesso aos documentos devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente, de forma a não pôr em xeque a aplicação do princípio geral de conferir ao público o acesso mais amplo possível aos documentos na posse das instituições (...). Além disso, o princípio da proporcionalidade exige que as exceções não ultrapassem os limites do que for adequado e necessário para atingir o fim prosseguido (...).*
- 29 *Além disso, o exame que se exige para o tratamento de um pedido de acesso a documentos deve revestir um carácter concreto. Com efeito, por um lado, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação dessa exceção (...). Essa aplicação só pode, em princípio, ser justificada na hipótese de a instituição ter previamente apreciado, em primeiro lugar, se o acesso ao documento prejudicava concreta e efetivamente o interesse protegido e, em segundo lugar, nas hipóteses referidas no artigo 4º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º1049/2001, se não existia um interesse público superior que justificasse a divulgação do documento em causa (...). Por outro lado, o risco de violação do interesse protegido deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (...). Esse exame deve resultar da fundamentação da decisão (...).*
- 30 *É também necessário um exame concreto e individual de cada documento uma vez que, mesmo na hipótese de ser claro que um pedido de acesso se refere a documentos abrangidos por uma exceção, apenas esse exame pode permitir à instituição apreciar a possibilidade de conceder um acesso parcial ao requerente, em conformidade com o disposto no artigo 4º, n.º 6, do Regulamento n.º1049/2001 (...).*
- (...).*

Em suma, e tal como se concluiu no Parecer da CADA n.º 3/2012, “poder-se-á afirmar que:

- a) O acesso deve constituir a regra, já que corresponde ao exercício de um direito fundamental com a mesma estrutura dos direitos, liberdades e garantias e comungando do regime destes;*
- b) As restrições devem ser aplicadas restritivamente e só após uma ponderada análise do caso concreto, devendo, além disso, ser fundamentadas;*
- c) Há, portanto, que destringar o que, em cada situação, não é acessível (por se revelar uma exceção ao direito de acesso), podendo tudo o mais ser objeto de conhecimento por parte de terceiros.”*

9. Quanto à formalização do pedido de acesso não estar de acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 13.º, sempre se dirá que tal facto não impediu a entidade requerida de prestar anteriores informações.

Ainda assim, diz o n.º 4 do mesmo artigo que “[s]e o pedido não for 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”, podendo a queixosa suprir a falta de formalidade, formulando novo pedido de acesso ao protocolo em apreço.

### **III - Conclusão**

Face ao exposto, entende-se que deve a entidade requerida indicar à requerente quais as deficiências do seu requerimento convidando-a a supri-las em prazo fixado para o efeito, após o que deve facultar o acesso à informação solicitada.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de novembro de 2012

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