

Parecer n.º 155/2021

Processo n.º 356/2021

Queixoso: A.

Entidade requerida: Ministério da Defesa Nacional

I - Factos e pedido

1. A., jornalista do “Expresso”, solicitou ao Ministério da Defesa Nacional o acesso ao relatório da auditoria da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) da empreitada do Centro de Apoio Militar Belém (CAM Belém).
2. A entidade requerida disse que *«o relatório da Auditoria AIE n.º 16/2019 – Conformidade legal dos procedimentos administrativos e financeiros dos ajustes diretos da empreitada do CAMB foi enviado para a Assembleia da República a 31 de março, tendo esse envio mantido a classificação de «confidencial» atribuída pela Inspeção-Geral da Defesa Nacional»*.
3. Inconformado, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Para o efeito alegou: *«tento (...) obter acesso ao relatório da autoria da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) sobre a derrapagem nas obras de reconversão do antigo Hospital Militar de Belém em Centro de Apoio Militar para o tratamento de doentes covid-19. O Ministério da Defesa Nacional (MDN) não só não me disponibiliza o relatório, como não esclarece por que motivo aquele documento foi classificado como "confidencial". Tratando-se de uma intervenção que acabou por custar quase quatro vezes mais do que a previsão inicial, entendo ser do interesse público o acesso ao relatório da auditoria. O artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa refere, no seu número 2, que “os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos”. As exceções a este direito são as “matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”. Ora, estas exceções não se aplicam no caso das obras no antigo hospital militar – salvo melhor interpretação, que, a existir, não é explicitada nem pela IGDN, que remete para o gabinete do ministro, nem por este, que simplesmente deixou de responder às questões colocadas pelo Expresso»*.

4. Convidada a pronunciar-se a entidade requerida disse:

«1. O jornalista solicitou ao Gabinete do Ministro da Defesa Nacional a consulta do Relatório elaborado pela Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) sobre a Auditoria AIE N.º16/2020, relativa à conformidade legal dos procedimentos administrativos e financeiros dos ajustes diretos da empreitada do CAM Belém.

2. Este pedido de consulta foi recusado pois o relatório em causa foi classificado pela IGDN com o grau de classificação "Confidencial".

3. De acordo com informação prestada pela IGDN, o fundamento para este grau de classificação é o seguinte:

A classificação do Relatório desta auditoria em "Confidencial", para além de corresponder à incorporação no processo de um documento como tal classificado, designadamente em função da fonte de financiamento utilizada (Lei de Infraestruturas Militares), teve subjacente o princípio da inerência, segundo o qual "cada documento [...] deverá ser classificado apenas em função do seu próprio conteúdo" (ponto 6.2.1, SEGNAC 1). Para o efeito, foi considerada a relevância e a sensibilidade da matéria associada a esta empreitada, cujo procedimento pré-contratual foi efetuado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (COVID19), tratando-se de uma obra destinada a assegurar uma estrutura de retaguarda ao Sistema Nacional de Saúde, no tratamento aos doentes por COVID19, e de inegável importância no contexto da pandemia em Portugal. Foi ainda considerado o facto desta empreitada estar associada a uma intervenção em imóveis afetos à Defesa Nacional. Foi entendido que nestas circunstâncias o processo envolve matérias cujo conhecimento por pessoas não autorizadas poderia ser prejudicial para os interesses do País - SEGNAC 1 Cap 3, ponto 3.2.3 - pelo que se considerou adequada a atribuição da classificação "Confidencial".

4. O Gabinete MDN respeitou, assim, a marca de classificação atribuída pela IGDN, ao abrigo do SEGNAC 1, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50/88 de 3 de dezembro.

5. O Gabinete MDN está ciente do entendimento da CADA de que a Resolução de Conselho de Ministros n.º 50/88 de 3 de dezembro

(SEGNAC 1) configura uma razão justificativa frágil para a denegação do direito de acesso.

6. Refira-se, sobre este ponto, que, no caso em análise, a marca "Confidencial" não foi aposta, por parte da IGDN, por razões de mera eficiência administrativa, mas antes por uma avaliação cuidada dos interesses do país, à luz do SEGNAC 1

7. Assim, a partir do momento em que um documento administrativo tem aposta a marca de "Confidencial", à luz das regras SEGNAC, apenas poderão aceder ao mesmo quem esteja devidamente credenciado e que, por força das funções inerentes ao seu cargo, tenha necessidade de o conhecer e ou manusear.

8. Pelo que o acesso por terceiros, nomeadamente por jornalista, deve necessariamente ser recusado, por força da SEGNAC.

9. Também o n.º 1 do artigo 6.º da LADA legítima tal recusa, na medida em que determina que "Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação operada através do regime do segredo de Estado ou por outros regimes legais relativos à informação classificada».

II - Apreciação jurídica

- 1. A regra geral em matéria de acesso a informação e documentação administrativa consta do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (doravante, LADA) «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».*
- 2. Dispõe o artigo 6.º, n.º 1, em sede de restrições ao direito de acesso: «Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação operada através*

do regime do segredo de Estado ou por outros regimes legais relativos à informação classificada».

3. Relativamente aos documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso, determina o artigo 6.º, n.º 8, da LADA a sua *«comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.»*.
4. O Requerente é jornalista. A qualidade de jornalista não lhe confere título bastante para aceder a todos e quaisquer documentos. Com efeito, dispõe o artigo 8.º, n.º 3 do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro): *«O direito de acesso às fontes de informação não abrange os processos em segredo de justiça, os documentos classificados ou protegidos ao abrigo de legislação específica, os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica, bem como os documentos que sirvam de suporte a atos preparatórios de decisões legislativas ou de instrumentos de natureza contratual»*.
5. Na circunstância, o requerente peticionou o acesso ao relatório da auditoria da IGDN à empreitada do CAM Belém, antigo hospital militar de Belém (HMB).
6. A entidade requerida aduz a seguinte argumentação para denegar o acesso:
 - a) A classificação do relatório com o grau de classificação *“Confidencial”* foi feita, pela IGDN, no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3.12 (SEGNAC 1), por se tratar de matéria *«cujo conhecimento por pessoas não autorizadas possa ser prejudicial para os interesses do País ou dos seus aliados ou para as organizações de que Portugal faça parte»* (ponto 3.2.3.), e o documento foi *«classificado apenas em função do seu próprio conteúdo»* (ponto 6.2.1.).
 - b) A IGDN classificou o documento com base na fonte de financiamento utilizada (Lei de Infraestruturas Militares); tratar-se de intervenção em imóvel afeto à Defesa Nacional e à relevância e sensibilidade da matéria associada à empreitada (Covid 19), obra destinada a

assegurar uma estrutura de retaguarda do SNS, no tratamento de doente com Covid 19.

c) Respeita a marca de classificação atribuída pela IGDN;

d) Conhece o entendimento da CADA sobre a fragilidade do SEGNAC 1 como razão justificativa para denegar o acesso, mas reforça, no caso, que a marca «*confidencial*» foi aposta após «*avaliação cuidada dos interesses do País, à luz do SEGNAC 1*», subsistindo a classificação o documento não pode ser objeto de acesso.

7. Sobre a fragilidade da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3.12 (RCM), no atinente à segurança das matérias classificadas (SEGNAC), como razão justificativa para denegar o acesso, constitucional e legalmente consagrado, atenta a sua natureza não legislativa, já se pronunciou a CADA, por diversas ocasiões, conforme enunciado pela entidade requerida.
8. Fê-lo, designadamente, em apreciação do Projeto de Lei n.º 725/XII/3.ª - iniciativa legislativa sob o título «*Aprova o regime das matérias classificadas*» - no Parecer da CADA n.ºs 75/2018 (como todos acessível em www.cada.pt), em que ponderou: «*A propósito do regime das “matérias classificadas” que se encontra em vigor, e no que diz respeito à Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, a CADA tem entendido, que esta legislação não constitui fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos, atendendo a que um ato que não reveste a força de lei, como é o caso do referido emanado do Governo, não pode restringir um direito fundamental de natureza análoga a um direito, liberdade e garantia, como é o direito de acesso à informação administrativa. Veja-se acerca deste assunto, o vertido no parecer da CADA n.º 192/2016, sobre a Proposta de Lei n.º 18/XIII/1.ª (GOV), que esteve na base da LADA atual, e ainda, já na vigência desta lei, os pareceres n.ºs 154/2017, 321/2017 e 328/2017. Deste modo, a CADA congratula-se com qualquer iniciativa legislativa que possa superar uma fragilidade que o regime atual das matérias classificadas possui*”.
9. Assim, no entendimento da CADA, aquela RCM não pode, por si, constituir fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos.

10. Ademais, veja-se que o artigo 6.º, 1, da LADA supõe o risco de interesses fundamentais do Estado. E o grau de classificação de «*confidencial*», nos termos daquela RCM, limita-se a matéria cujo conhecimento «*possa ser prejudicial para os interesses do País ou dos seus aliados ou para organizações de que Portugal faça parte*» (cfr. 3.2.3), portanto, em intensidade inferior à que é admitida para existir coberta pelo artigo 6.º da LADA.
11. Observe-se, ainda, que é necessária uma delimitação temporal, «*durante o tempo estritamente necessário*», que não tem qualquer indicação na justificação de recusa apresentada.
12. Tudo somado, e que o acesso solicitado respeita a auditoria no âmbito dos procedimentos administrativos e financeiros dos ajustes diretos de empreitada, as razões apontadas pela entidade requerida não parecem estar em situação capaz de integrar a previsão do artigo 6.º da LADA.
13. Aliás, pelo contrário, nesta matéria (contratação pública) rege o princípio da transparência, essencial para o escrutínio das decisões tomadas no procedimento e na execução do contrato, até porque está em causa a utilização de dinheiros públicos, o que implica um maior controlo e sindicância da atividade administrativa
14. Nessa senda e tal como decorre do artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.3, «*as adjudicações feitas ao abrigo do presente regime excecional são comunicadas pelas entidades adjudicantes aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial e publicitadas no portal dos contratos públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação*».
15. Assim como o montante e financiamento das despesas para rentabilização do património imobiliário público resultantes da execução da Lei de Infraestruturas Militares (LIM) deve, igualmente, estar sujeito a transparência.
16. Trata-se de utilização de dinheiros públicos.
17. Quanto ao facto da obra se destinar a assegurar uma estrutura de retaguarda ao SNS no tratamento de doentes COVID 19, não releva. Os procedimentos administrativos e financeiros da obra não revelam

qualquer dado pessoal de doentes. O fito da auditoria não são certamente dados pessoais de doentes com Covid 19, são os «*dados da empreitada*» e da sua execução.

18. Seja como for, a existir informação reservada nos termos da lei, deve a entidade requerida observar o disposto no artigo 6º, nº 8, da LADA.
19. Se mais fosse necessário para justificar o direito de acesso pretendido, haveria de considerar-se que está em causa o direito de informar, de se informar e de ser informado, conforme o artigo 37.º, 1, da Constituição da República, que a pretensão do jornalista requerente tem pressuposto. Por isso, é mais razoável admitir a supremacia da sustentação do requerente: «*tratando-se de uma intervenção que acabou por custar quase quatro vezes mais do que a previsão inicial, entendo ser do interesse público o acesso ao relatório da auditoria*». Ainda que esse acesso venha a revelar, afinal, que não houve essa alegada ultrapassagem nos gastos.
20. Termos em que deve ser facultado o acesso à auditoria com os dados relevantes relativos à empreitada e sua execução, necessariamente sindicáveis, a bem da transparência da atividade administrativa, com exceção dos dados não relevantes para esse efeito.

III - Conclusão

Não é procedente a justificação de recusa de acesso apresentada pela entidade requerida; se não existir outra justificação (legal) deverá ser facultado o acesso, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 9 de junho de 2021.

Fernanda Maçãs (Relatora) - Tiago Fidalgo de Freitas - Sónia Ramos - João Miranda - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato Gonçalves - João Perry da Câmara - Pedro Gonsalves Mourão - Alberto Oliveira (Presidente)