

Parecer n.º 357/2021

Processo n.º 752/2021

Entidade Consultante: MAI AMBIENTE, E. M.

I - Factos e pedido

1. MAIA AMBIENTE, E.M., solicita parecer sobre pedido de acesso aos documentos administrativos respeitantes aos concursos públicos n.ºs 4/2015 e 13579/2020, em que é entidade adjudicante. O primeiro procedimento, já «*findo*», respeita à aquisição de serviços de limpeza urbana e o segundo, «*em fase de execução*», destina-se à aquisição de serviços de recolha porta-a-porta e em contentores de via pública.
2. O pedido foi dirigido pela Fcc Environment Portugal, S. A., candidata no segundo procedimento. Nele requer, «*ao abrigo do disposto no artigo 5.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (...) o acesso aos documentos administrativos respeitantes aos concursos públicos n.ºs 4/2015 e 13579/2020 e que tiveram, ambos, como entidade adjudicante a Maiambiente, E.M.. Requer ainda «ao abrigo da al. a) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que a forma de acesso aos documentos seja mediante consulta gratuita eletrónica, solicitando-se que o envio dos mesmos se efetue para o endereço eletrónico geral@fccenvironment.pt».*
3. A consultante refere que a requerente não indica «*quais os documentos, em concreto, a que pretende ter acesso*», assumindo que se trata de acesso integral aos processos indicados.
4. A consultante solicita a emissão de parecer sobre as seguintes questões:
«*I - Se se mostra necessário o acesso a documentos de natureza interna, com uma finalidade meramente funcional (como, por exemplo, relatórios e deliberações internas).*
II - Se se mostra possível o acesso aos documentos através de consulta presencial, em detrimento da consulta por meios eletrónicos, tal como solicitado».
5. A consultante manifesta dúvidas quanto aos «*documentos que devem merecer publicidade, nomeadamente, quanto aos documentos de natureza meramente funcional (relatórios internos, deliberações internas,*

...), respeitando a documentos «*de caráter informativo ou de expediente*» e a «*decisões com relevo circunscrito ao nível interno e de apoio na tramitação dos concursos públicos*».

6. Sugere, ainda, a possibilidade de consulta presencial, nas instalações dos seus serviços, em detrimento da consulta por meios eletrónicos, considerando a «*grande dimensão*» dos processos; encontrar-se a «*conduzir um concurso público internacional, que requer uma afetação significativa dos seus recursos designadamente, dos seus meios humanos e tecnológicos*»; que a preparação do acesso requer «*a) um elevado nível de organização, b) (...) a análise de todos os documentos (com vista à identificação de possíveis informações que devem ser ocultadas, nos termos da lei), revelando-se «de difícil execução a disponibilização dos procedimentos através de consulta, por correio eletrónico, tal como solicitado pela Requerente.*».

II - Apreciação Jurídica

1. Trata-se de acesso a documentos referentes a dois concursos públicos.
2. Tem-se em atenção a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA).
3. Dispõe a LADA, no artigo 3.º: «*1 - Para os efeitos da presente lei, considera-se:/a) «Documento administrativo» - qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a;/(...) ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados;»/(...)/ 2 - Não se consideram documentos administrativos, para efeitos da presente lei:/ a) As notas pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante, qualquer que seja o seu suporte;/ b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de*

- Secretários de Estado, bem como à sua preparação;/ c) Os documentos produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado português».*
4. No presente caso, a primeira questão colocada reporta-se ao acesso a *«documentos de natureza interna, com uma finalidade meramente funcional (como, por exemplo, relatórios e deliberações internas)».*
 5. Ora, deverá entender-se que são parte da tramitação dos concursos respetivos, relevando, pois, da atividade administrativa de contratação pública.
 6. A documentação em causa subsume-se ao conceito de *«documento administrativo»* detido por entidade sujeita à LADA [cf. artigo 3.º, n.º 1, a), ii) e artigo 4.º; n.º 1, f)], não integrando, por isso, qualquer das situações de exclusão a que se refere o aludido artigo 3.º, n.º 2, do mesmo diploma.
 7. Ficará essa documentação submetida, assim, à regra geral em matéria de acesso, que consta do artigo 5.º, n.º 1 (da LADA): *«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».*
 8. Naturalmente que se nessa documentação existir alguma informação sujeita a reserva, nomeadamente situações de restrição de acesso, mais genericamente contempladas no artigo 6.º da LADA, incluindo as que respeitam a acesso a dados pessoais sujeitos a proteção e a segredos comerciais, industriais ou *«sobre a vida interna de uma empresa»*, apenas essa poderá ser objeto de expurgo, devendo as demais serem facultadas à requerente.
 9. É o que decorre do artigo 6.º, n.º 8, do diploma citado: *«Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada».*
 10. Quanto à forma do acesso, a requerente solicitou, *«ao abrigo da al. a) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que a forma de acesso aos documentos seja mediante consulta gratuita eletrónica, [e que] o envio dos mesmos se efetue para o endereço eletrónico».*
 11. Porém, será necessário não confundir consulta eletrónica e reprodução

eletrónica. Esta Comissão pronunciou-se a propósito desta questão no Parecer n.º 287/2021 (disponível, como todos, em www.cada.pt): «16. (...) a alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º da LADA dispõe: “O acesso aos documentos administrativos exerce-se através dos seguintes meios, conforme opção do requerente: a) Consulta gratuita, eletrónica ou efetuada presencialmente nos serviços que os detêm.” Esta consulta eletrónica é a que utiliza, por exemplo, um ecrã de computador. / 17. Diferente é a digitalização de cópias, que já não cabe na consulta, mas, sim, na reprodução, conforme dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º da LADA: “Reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou eletrónico.” / 18. Note-se que a digitalização não é necessariamente gratuita, ao contrário da consulta, que é sempre gratuita. Se as cópias não estiveram já informatizadas, é devido um custo, previsto no artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da LADA. / 19. O envio pelo correio eletrónico, esse, sim, é gratuito nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea d).».

12. Tal como na situação então apreciada, também no caso vertente parece verificar-se no pedido de acesso alguma indistinção entre «consulta eletrónica», «reprodução por meio eletrónico» e «envio por correio eletrónico». Se não houver outros elementos que tornem claro o pretendido pela requerente de acesso, será conveniente que a consulente o esclareça junto daquela.
13. Tratando-se, efetivamente, de pretensão de consulta eletrónica, e não de reprodução, deverá a mesma ser satisfeita, caso a consulente se encontre em condições de o fazer.
14. Note-se que, estando em causa documentação de concursos públicos, cuja tramitação corre através de plataforma eletrónica, a respetiva documentação haverá de se encontrar, na sua maioria, digitalizada (cf., nomeadamente, artigos 50.º, n.º 8, 62.º, n.º 1, 72.º, n.º 5, 85, n.º 3, 94.º, n.º 1, 130.º, n.º 2, 133.º, n.º 1, 138.º, n.ºs 1 e 2, 170.º, 177.º, n.ºs 1 e 2, do CCP e artigos 24.º e 28.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto).
15. De contrário, deverão ser indicados os motivos que obstam à consulta eletrónica, facultando, em alternativa, a consulta presencial dos documentos, nos termos a que se refere o artigo 15.º, n.º 1, alínea a) da

LADA: «1 - A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias: a) Comunicar a data, local e modo para se efetivar a consulta, se requerida».

16. Se se tratar de reprodução e envio por correio eletrónico, e não de consulta, aí, sem prejuízo dos eventuais custos, haverá que satisfazer num quadro temporal adequado, face às condições operacionais — o artigo 15.º, n.º 4, da LADA admite a possibilidade de justificação da prorrogação do prazo.

17. Deverá, pois, ser facultado o acesso, nos termos expostos.

III - Conclusão

- Os documentos integrantes de procedimento pré-contratual público relevam da atividade administrativa, subsumindo-se no conceito de «documento administrativo» - cf. artigo 3.º, n.º 1, a), ii), da LADA;
- Os documentos administrativos são, em regra, de acesso livre e irrestrito - cf. artigo 5.º, n.º 1, da LADA;
- A consulta eletrónica e a reprodução por meio eletrónico são realidades diferentes, tratadas, respetivamente, no artigo 13.º, n.º 1, a), e 13.º, n.º 1, b), da LADA;
- Enquanto a primeira é gratuita, a segunda pode estar sujeita a pagamento de taxa;
- Deverá ser facultado o acesso, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de dezembro de 2021.

**Renato Gonçalves (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - Sónia Ramos -
Fernanda Maçãs - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Paulo
Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto
Oliveira (Presidente)**