

Parecer n.º 50/2023

Processo n.º 98/2023

Entidade consulente: Presidente do Conselho de Administração da Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural EM, SA

I - Factos e pedido

1. Um jornalista da revista Sábado solicitou ao Presidente do Conselho de Administração da Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E. M., S. A. (EGEAC), *«cópia digital de todos os documentos (nomeadamente contratos, inventários, atos notariais, ou outros) onde esteja formalizada a contratação, parceria, prestação de serviços, ou outra, entre a Câmara Municipal de Lisboa (e/ou a empresa municipal EGEAC) com o escritor/investigador»* que identifica.
Fê-lo ao abrigo do *«artigo 8.º da Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro (que aprovou o Estatuto do Jornalista) e que consagra o direito de acesso às fontes de informação assegurado aos jornalistas»*.
2. A EGEAC respondeu ao requerente que se trata de *«contrato de trabalho, celebrado ao abrigo do Código do Trabalho, legislação esta de direito privado, pelo que consideramos que tal documento, para efeitos da Lei de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental (Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto), não é um documento administrativo, não sendo assim de livre acesso. Não obstante o referido, a EGEAC solicitou junto da CADA um parecer sobre esta matéria»*.
3. E solicitou à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) *«a emissão de parecer sobre a obrigatoriedade de fornecimento do documento "contrato de trabalho", e, em caso afirmativo, sobre a extensão desse acesso»* considerando o seguinte:
«A EGEAC apenas detém com a pessoa singular em causa um contrato individual de trabalho, mais concretamente um contrato de trabalho em comissão de serviço, para o cargo de Diretor Artístico, contrato este regulado exclusivamente nos termos do disposto nos artigos 161.º e seguintes do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual.

O contrato em análise é celebrado ao abrigo de direito privado, em concreto do Código do Trabalho, conforme referido, e do mesmo consta o nome e a respetiva remuneração, que constituem dados pessoais na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da LADA, conjugado com o artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

Acresce que, os trabalhadores da ora requerente não exercem funções públicas, não sendo aplicável aos mesmos a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, ou seja, o regime do contrato de trabalho em funções públicas. Estamos assim na contratação em análise no âmbito de atividade de gestão privada, em que a entidade contratante, EGEAC, surge destituída de poder público e estabelece uma relação com um terceiro com submissão a normas de direito privado e não a normas de direito público.

Por outro lado, de acordo com a Comissão Nacional de Proteção de Dados "Todo e qualquer tratamento de dados pessoais obedece ao princípio da finalidade — quer isto dizer que os dados pessoais só podem ser tratados (seja qual for a operação em que o tratamento se traduza) para fins específicos e reconhecidos como legítimos. Razão por que, não basta haver lei a autorizar a realização de um tratamento, é ainda imperativo que o tratamento esteja justificado com uma específica finalidade. É o que decorre do n.º 1 do artigo 35.º da CRP, da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP, que transpõe o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Diretiva 95/46/CE, e do n.º 2 do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia."

Ora, não logrou o jornalista demonstrar um título jurídico ou uma legítima finalidade para o acesso a informação da reserva da vida privada e cuja efetivação da disponibilização pode resultar lesão para os interesses do titular da informação, nomeadamente pode causar dano à dignidade da pessoa e à intimidade da sua vida privada.

Assim, considerando que o contrato em causa não é um documento administrativo porque celebrado ao abrigo de direito privado, em concreto do Código do Trabalho, e, ainda, considerando que “os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização

concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais” - cfr. artigo 8.º, n.º 2 da Lei de Acesso aos Documentos da Administração (...)».

II - Apreciação jurídica

1. Neste caso foi solicitado por jornalista o acesso a «*cópia digital de todos os documentos (nomeadamente contratos, inventários, atos notariais, ou outros) onde esteja formalizada a contratação, parceria, prestação de serviços, ou outra, entre a Câmara Municipal de Lisboa (e/ou a empresa municipal EGEAC) com o escritor/investigador*» identificado.
2. A consulente considera que «*detém com a pessoa singular em causa um contrato individual de trabalho, mais concretamente um contrato de trabalho em comissão de serviço, para o cargo de Diretor Artístico*», celebrado ao abrigo do Código do Trabalho, «*no âmbito de atividade de gestão privada, em que a entidade contratante, EGEAC, surge destituída de poder público e estabelece uma relação com um terceiro com submissão a normas de direito privado e não a normas de direito público*».

Em suma, que «*o contrato não é um documento administrativo porque celebrado ao abrigo de direito privado*». Vejamos.

3. A EGEAC «*é uma pessoa coletiva de direito privado sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de responsabilidade limitada, com natureza municipal, constituída pelo Município de Lisboa, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (...) rege-se pelo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, pela lei comercial, pelos presentes estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas*»; o seu capital social é «*detido na sua totalidade pelo Município de Lisboa*»; está submetida a tutela e a poder de superintendência da Câmara Municipal de Lisboa, bem como ao controlo financeiro do

Tribunal de Contas e da Inspeção-Geral de Finanças, tendo em vista averiguar da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão - cf. artigos 1.º, n.ºs 1 e 3, 20.º, 21.º e 35.º dos seus Estatutos.

4. Encontra-se sujeita ao «*dever de transparência*», consubstanciado na divulgação ativa, em sítio na internet, de um conjunto de informações: «*a) Contrato de sociedade e Estatutos; b) Estrutura do capital social; c) Identidade dos membros dos órgãos sociais e respetiva nota curricular) Montantes auferidos pelos membros remunerados dos órgãos sociais; e) Número de trabalhadores, desagregado segundo a modalidade de vinculação; f) Planos de atividade anuais e plurianuais; g) Planos de investimento anuais e plurianuais; h) Orçamento anual; i) Documentos de prestação anual de contas, designadamente o relatório anual do conselho de administração, o balanço, a demonstração de resultados e o parecer do fiscal único; j) Plano de prevenção da corrupção e dos riscos de gestão; k) Pareceres do fiscal único previstos nas alíneas a) a c) do n.º 3 do artigo 18.º dos presentes estatutos e nas alíneas a) a c) do n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto*» - v. artigo 28.º dos Estatutos.
5. Do enquadramento normativo resulta que a EGEAC é uma empresa municipal e como tal está sujeita à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos [doravante LADA - cf. artigo 4.º, 1, f)].
6. Trata-se de uma empresa municipal com capital social «*detido na sua totalidade pelo Município de Lisboa*». Os contratos que celebra, sejam ou não ao abrigo do Código do Trabalho, têm repercussão financeira e estão abrangidos pelo direito de acesso.
7. Estando em causa um contrato celebrado por empresa municipal, que envolve direitos e obrigações com expressão financeira para essa empresa, não pode esse contrato deixar de ser publicamente sindicável. A possibilidade de conhecimento público desta documentação decorre do quadro normativo aplicável, que, como se viu, assenta nos princípios da transparência e de controlo (nomeadamente, de legalidade e financeiro) da atividade da empresa.
8. Não procede, assim, o argumento de que o contrato celebrado pela

EGEAC não é documento administrativo nos termos previstos na LADA por «o estatuto de pessoal das empresas locais é o regime do contrato de trabalho» (artigo 37.º, n.º 1, dos Estatutos).

9. A documentação em causa subsume-se ao conceito de «documento administrativo» previsto no artigo 3.º, 1, a), da LADA: «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; iii) (...) iv) Gestão de recursos humanos, (...)».
10. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, 1, do diploma citado: «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».
11. Todavia, há situações de restrição de acesso, que estão mais genericamente contempladas no artigo 6.º do mesmo diploma, nelas se incluindo as que respeitam a acesso a documentos nominativos.
12. Por «documento nominativo» entende-se o documento «que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados» – cf. artigo 3.º, n.º 1, b).
13. E são «Dados pessoais» [a] informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular” — cf. n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados [Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de

dados pessoais e à livre circulação desses dados].

14. Dispõe o artigo 6.º da LADA que «5 - *Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos: / a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder; / b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação./ (...) 9 - Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos».*
15. Os documentos sujeitos a restrições de acesso são acessíveis com expurgo da matéria reservada, conforme mencionado no artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
16. A consulente referiu que do contrato consta «o nome e a respetiva remuneração» do diretor artístico «que constituem dados pessoais na aceção do artigo 3.º, n.º1, alínea b) da LADA, conjugado com o artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento de Proteção de Dados», e «não logrou o jornalista demonstrar um título jurídico ou uma legítima finalidade para o acesso a informação da reserva da vida privada e cuja efetivação da disponibilização pode resultar lesão para os interesses do titular da informação, nomeadamente pode causar dano à dignidade da pessoa e à intimidade da sua vida privada»
17. As informações relativas a pessoas singulares contidas no documento solicitado, conquanto relevem para a garantia do princípio da administração aberta, da transparência e do controlo da atividade administrativa, não se enquadram na esfera da vida privada da pessoa a

quem respeita, pelo que, na ponderação entre o direito à proteção de dados pessoais e o direito de acesso, prevalece este último.

18. Os elementos de contratação, incluindo o nome e outros elementos, incluindo os financeiros, nomeadamente, valores a pagar pelas prestações contratadas, são acessíveis em geral.
19. Quanto ao nome do diretor artístico, essencial para o exercício da referida ou de qualquer outra função, não são só não há qualquer obstáculo ao seu conhecimento, como deve ser do conhecimento público. Salvo os casos muito específicos e excecionais de funções sujeitas a secretismo, quando legalmente previstas, o que no caso não se verifica, não é possível o exercício anónimo de funções públicas. No caso, a questão nem se coloca, porque o nome da pessoa foi mesmo indicado pelo requerente.
20. Quanto aos dados pessoais contratualmente irrelevantes que possam eventualmente constar da documentação requerida, não estão sujeitos a acesso livre. Será o caso de dados de saúde ou sobre a vida familiar, morada, contactos telefónicos e de correio eletrónico do contratado.
21. Se tais dados constarem dos documentos solicitados, devem ser «expurgados» quando facultado o acesso. Haverá, então, disponibilização parcial, previsto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
22. Quanto à remuneração bruta auferida e à relação jurídica estabelecida entre o contratado e a entidade administrativa, trata-se de elementos também com natureza pública, ainda que tenha sido contratualizada ao abrigo do direito privado.
23. De tudo resulta, pois, que os dados nome e remuneração não respeitam à vida privada das pessoas em causa. Consequentemente, não se justifica a referência a um qualquer direito à reserva de conhecimento desses dados de natureza funcional, no exercício de funções públicas.

III - Conclusão

Deverá ser facultado o acesso à informação solicitada existente, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 22 de fevereiro de 2023.

Renato Gonçalves (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - João Dias Coelho - João Miranda - Francisco Lima - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS