



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



À
UTAP – Unidade Técnica de
Acompanhamento de Projetos – Ministério
das Finanças
Rua Braamcamp, 90 – 6.º Piso
1250-052 LISBOA

N/Ref.^a
Of. 1395 2013.10.01
Proc. n.º 315/2013

V/Ref.^a
Com. 020/2013
de 2013.07.17

Assunto: Pedido de Parecer solicitado à CADA

Encarrega-me o Senhor Presidente da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de enviar a V. Exa o Parecer desta Comissão referente ao pedido mencionado em epígrafe e que foi aprovado na sessão realizada em 2013.09.24.

Solicita-se informação sobre o seguimento que tiver sido dado ao Parecer.

Com os melhores cumprimentos

O Secretário da Comissão

(Rui de Figueiredo Ribeiro)

10



Parecer n.º²⁴¹.../2013

Processo n.º 315/2013

Entidade consulente: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)

I – Factos e pedido

1. A Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) solicitou o Parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) sobre uma situação que apresentou nos termos seguintes:

“Compete à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos («UTAP») a preparação, desenvolvimento, execução, fiscalização e acompanhamento global dos processos de parceria público-privada [cfr. artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio («DL 111/2012»)]. A UTAP encontra-se ainda legalmente adstrita à publicação dos contratos de parceria já celebrados e dos respetivos anexos, salvo quando estes contenham matérias legalmente protegidas, designadamente quando contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa [cfr. alínea g) do artigo 33.º do referido diploma, em linha com o n.º 6 do artigo 6.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto («Lei 46/2007»)].

Neste contexto, e tendo em conta a necessidade de assegurar a plena satisfação dos princípios da publicidade e transparência por que se rege a Administração, bem como da garantia do direito de acesso dos cidadãos a documentos administrativos, UTAP procedeu à divulgação dos contratos de parceria público-privada sua página web, não tendo, contudo, procedido à publicação de todos os anexos respetivos. Como tal e uma vez que nem todos os instrumentos contratuais foram publicados, foi a UTAP interpelada por diversas entidades (públicas e privadas) para cumprir plenamente aquela sua obrigação de divulgação.

Nessa sequência com vista a não publicar documentos de acesso restrito, a UTAP solicitou - por diversas vezes - aos vários concessionários, por um lado, a identificação expressa e particularizada dos documentos ou informações contidas nos mesmos que, segundo eles, não devessem ser divulgados



publicamente, incentivando-os, por outro lado, a autorizarem a maior amplitude de divulgação possível, com vista à plena satisfação dos interesses públicos em presença (cfr. documentação anexa).

Sucedede que, apesar de o conteúdo dos instrumentos contratuais no âmbito das várias concessões ser tipicamente bastante semelhante, a verdade é que, conforme se constata da análise das respostas dos concessionários (...), o entendimento sobre quais as informações que devem ser tidas por confidenciais, porque abrangidas por segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna da empresa e quais os documentos que podem ser divulgados publicamente, varia imensamente.

Como tal, impõe-se uma posição definitiva e uniformizadora sobre que documentos contratuais devem ser considerados abrangidos pela restrição ao direito de acesso por conterem informações sujeitas a segredo comercial, industrial ou da vida de uma empresa e que, conseqüentemente, não podem ser publicamente divulgados. Com efeito, não tendo sido possível tal aferição através dos próprios concessionários, torna-se necessário consultar a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, à qual incumbe zelar pelo cumprimento da Lei 46/2007, que regula o acesso aos documentos administrativos. Só assim poderá a UTAP cumprir a sua obrigação de divulgação dos instrumentos contratuais, respeitando as restrições ao direito de acesso legalmente previstas.

Pelo exposto, vem a UTAP, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º e na alínea g) do artigo 4.º da Lei 46/2007, solicitar a emissão de parecer sobre a divulgação pública dos contratos de parcerias público-privadas e respetivos anexos (cfr: alínea g) do artigo 33º, do DL 111/2012), tendo por base as respostas dos concessionários acima referidas e ora em anexo e considerando a necessidade de assegurar um entendimento uniforme sobre o âmbito das matérias que se devem considerar legalmente protegidas, por conterem segredo comercial, industrial ou da vida de uma empresa e que, como tal, não podem ser publicadas (cfr. n.º 6 do artigo 6.º da Lei 46/2007).



2. A fim de habilitar a CADA a emitir o seu Parecer, a UTAP juntou cópia da documentação considerada pertinente, isto é, do ofício que dirigiu a cada uma das entidades concessionárias e das respostas obtidas. Esses documentos são os seguintes:

“Anexos A.1 e B.1 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido Fertagus -Travessia do Tejo Transportes, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexos A.2 e B.2 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido à Auto Estrada do Marão, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 1 de fevereiro de 2013;

Anexos A.3 e B.3 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido à LCS - Linha de Cuidados de Saúde, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexo A.4 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido TDHOSP - Gestão de Edifício Hospitalar, S.A., de 15 de janeiro de 2013, relativamente ao qual não foi obtida resposta;

Anexos A.5 e B.5 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido à SGHL - Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 21 de janeiro de 2013;

Anexos A.6 e B.6 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido à Ascendi Grande Porto - Auto-Estradas do Grande Porto, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexos A.7 e B.7 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido à Ascendi Beiras Litoral e Alta - Auto-Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexos A.8 e B.8 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Ascendi Douro - Estradas do Douro Interior, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexos A.9 e B.9 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Ascendi Norte - Auto Estradas do Norte, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia



do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexos A.10 e B.10 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Ascendi Grande Lisboa - Auto-Estradas da Grande Lisboa, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;*

Anexos A.11 e B.11 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Ascendi Costa de Prata - Auto-Estradas da Costa de Prata, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;*

Anexos A.12 e B.12 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Ascendi Pinhal Interior - Auto-Estradas do Pinhal Interior, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;*

Anexos A.13 e B.13 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Escala Vila Franca - Soc. Gestora do Edifício, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta, de 31 de janeiro de 2013;*

Anexos A.14 e B.14 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Escala Braga - Gestora Edifício, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 31 de janeiro de 2013;*

Anexos A.15 e B.15 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Auto-Estradas XXI - Subconcessionária Transmontana, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 31 de janeiro de 2013;*

Anexos A.16 e B.16 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a MTS - Metro, Transportes do Sul, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 28 de janeiro de 2013;*

Anexos A.17, B.17.1 e B.17.2 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a NORSCUT - Concessionária de Auto-Estradas, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópias dos respetivos ofícios de resposta de 30 de janeiro e de 6 de fevereiro de 2013;*

Anexos C.17 e D.17 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.008/2013, remetido a NORSCUT - Concessionária de Auto-Estradas, S.A., de 27 de março de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 15 de abril de 2013;*

Anexos A.18 e B.18 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a*



SCUTVIAS - Auto-Estradas da Beira Interior, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 31 de janeiro de 2013;

Anexos C.18 e D.18 - *cópia ofício com a Ref.^a Com.007/2013, remetido a SCUTVIAS -Autoestradas da Beira Interior, S.A., de 27 de março de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 15 de abril de 2013;*

Anexos A.19 e B.19 - *cópia do ofício com a Ref.^a Coim.001/2013, remetido a Lusoponte Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 24 de janeiro de 2013;*

Anexos C.19 e D.19 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.010/2013, remetido a Lusoponte Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A., de 27 de março de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 8 de abril de 2013;*

Anexos A.20 e B.20 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a HPP Saúde - Parcerias Cascais, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 22 de janeiro de 2013;*

Anexos A.21 e B.21 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a SPER - Sociedade Portuguesa para a Construção e Exploração Rodoviária, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta, de 30 de janeiro de 2013;*

Anexos A.22 e B.22 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Escala Braga - Soc. Gestora do Estabelecimento, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta, de 1 de fevereiro de 2013;*

Anexos A.23, B.23.1 e B.23.2 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A., de 15 de janeiro de 2013, cópia do respetivo ofício de resposta de 23 de janeiro de 2013 e cópia do ofício da Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos, de 31 de janeiro de 2013;*

Anexos A.24 e B.24 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a GPSaúde - Sociedade Gestora do Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 29 de janeiro de 2013;*

Anexos A.25 e B.25 - *cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a HL*



- *Sociedade Gestora do Edifício, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 31 de janeiro de 2013;

Anexos A.26 e B.26 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a *Autoestradas do Atlântico - Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;

Anexos C.26 e D.26 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.009/2013, remetido a *Autoestradas do Atlântico - Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.*, de 27 de março de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 16 de abril de 2013;

Anexos A.27 e B.27 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a *EUROSCUT - Soc. Concessionária da SCUT do Algarve, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 22 de março de 2013;

Anexos C.27 e D.27 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.005/2013, remetido a *EUROSCUT - Soc. Concessionária da SCUT do Algarve, S.A.*, de 27 de março de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 15 de abril de 2013;

Anexos A.28 e B.28 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a *Auto-Estradas Norte Litoral - Sociedade Concessionária - AENL, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 22 de março de 2013;

Anexos C.28 e D.28 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.006/2013, remetido a *Auto-Estradas Norte Litoral - Sociedade Concessionária - AENL, S.A.*, de 27 de março de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 15 de abril de 2013;

Anexos A.29 e B.29 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a *VBT - Vias do Baixo Tejo, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta da *AEBT - Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A.*, de 31 de janeiro de 2013;

Anexos A.30 e B.30 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta da *Brisa Concessão Rodoviária, S.A.*, de 25 de janeiro de 2013;

Anexos A.31 e B.31 - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a *Brisa - Auto-Estradas do Litoral, S.A.*, de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetiva ofício de resposta de 31 de janeiro de 2013;



- Anexos A.32 e B.32** - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a AELO - Auto-Estradas do Litoral Oeste, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013;
- Anexos A.33 e B.33** - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a AEDL - Auto-Estrada do Douro Litoral, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 31 de janeiro de 2013;
- Anexos A.34 e B.34** - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Escala Vila Franca - Soc. Gest. do Estabelecimento, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta, de 31 de janeiro de 2013; e
- Anexos A.35 e B.35** - cópia do ofício com a Ref.^a Com.001/2013, remetido a Rotas do Algarve Litoral, S.A., de 15 de janeiro de 2013 e cópia do respetivo ofício de resposta de 30 de janeiro de 2013”.
3. No ofício que dirigiu a cada uma das entidades concessionárias, a UTAP, depois de recordar que, “nos termos do artigo 6º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, apenas quando estejam em causa segredos comerciais ou industriais – em sentido próprio – é que poderá haver uma restrição legítima ao direito de acesso dos cidadãos a documentos administrativos”, pediu-lhes que procedessem “à identificação expressa e particularizada de quaisquer documentos contratuais que não devam ser divulgados publicamente, por incluírem segredos comerciais ou industriais, acrescida da fundamentação devida para o efeito”, tendo ainda instado junto de tais entidades a “autorizarem a maior amplitude de divulgação possível, com vista à plena satisfação dos interesses públicos em presença”.
4. Das trinta e cinco entidades contactadas pela UTAP, uma não respondeu, trinta e três consideraram haver matéria coberta por uma exceção ao direito de acesso e apenas uma (a «GPSaúde - Sociedade Gestora do Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul, S.A.») informou que, “com vista à plena satisfação dos interesses públicos em presença”, nada havia a “obstar à divulgação pública”, na página web da entidade consulente, “dos instrumentos contratuais respeitantes à parceria público-privada” da qual é a entidade gestora.

II – Apreciação jurídica

1. A entidade consulente (UTAP) “é uma entidade administrativa dotada de autonomia



administrativa, dependendo diretamente do membro do Governo responsável pela área das finanças” (cfr. artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio¹). Aplica-se-lhe, pois, a Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (LADA). É o que resulta do artigo 4.º, n.º 1, alínea g), deste diploma, ao qual se reportam os preceitos adiante mencionados sem qualquer outra referência.

2. Dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º que compete à CADA dar Parecer *“sobre o acesso aos documentos administrativos, a solicitação dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 4º”*.
3. 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)].

E, 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”*.

4. O acesso livre e generalizado aos documentos administrativos constitui um princípio geral da LADA. Com efeito, o artigo 5.º dispõe o seguinte:
“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”.
5. Quanto a documentos administrativos de carácter nominativo, ou seja, aqueles que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3º, contenham, *“acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”*, a sua comunicação é feita ao próprio ou, de acordo com o n.º 5 do artigo 6º, a terceiro *“munido de autorização*

¹ Este diploma disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAD).



escrita da pessoa a quem os dados digam respeito” ou que demonstre possuir “interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.

Esta Comissão, chamada com frequência a pronunciar-se, no âmbito das suas competências, sobre a noção de documentos nominativos, tem entendido que, no quadro da LADA, serão de classificar nessa categoria os que revelem informação do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, a sua informação genética ou de saúde, a que se prenda com a sua vida sexual, a relativa às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, a que contenha opiniões sobre a pessoa, designadamente quando expressas em processos de averiguações, de inquérito ou disciplinares, ou a que traduza descontos no respetivo vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial.

Assim, não são documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal; como também os *curricula vitae*, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas habilitações académicas e qualificações profissionais, não revestem, por regra, carácter nominativo. De igual forma, porque abonadas em obediência a critérios legais, não têm natureza nominativa as remunerações ilíquidas auferidas pelos servidores do Estado ou de outras entidades públicas, nem mesmo as remunerações líquidas, desde que, sobre elas, apenas incidam os descontos a que a lei obriga.

Nesta perspetiva, considerou o Supremo Tribunal de Justiça, em 28 de setembro de 2011 (Processo n.º 22/09.6YGLSB.S2), e citando o Acórdão proferido pelo Tribunal da Relação do Porto, em 31 de maio de 2006 (CJ III/210), que, neste âmbito, *“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”.*

6. Refira-se que a LADA consagra para o acesso *“a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma*



empresa” um regime semelhante ao do acesso a documentos administrativos de teor nominativo, já que também aqueles só serão acessíveis por terceiro que possua autorização escrita da empresa ou que demonstre *“interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”* (artigo 6.º, n.º 6).

7. O direito de acesso está sujeito às restrições a que se reporta o artigo 6.º: não apenas quanto à informação nominativa (n.º 5) e aos chamados segredos de empresa (n.º 6), como também em relação a outras matérias relativamente às quais o preceito citado permite indeferir ou diferir o acesso (cfr. n.ºs 1, 2, 3 e 4).

Tais restrições encontram o seu fundamento na defesa de outros bens constitucionalmente tutelados (casos do segredo de justiça e do segredo de Estado) e na salvaguarda de direitos que possam entrar em colisão com o direito de acesso, nomeadamente os referentes à dignidade da pessoa humana (como os direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade)².

Note-se, todavia, que as exceções ao acesso devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente, de forma a não pôr em causa a aplicação do princípio geral consagrado no artigo 5.º.

Além disso, o exame que se exige, em cada caso, deve ser concreto e não geral e abstrato (neste sentido, ver, por exemplo, o Parecer da CADA n.º 105/2010).

8. No entanto, mesmo quando os documentos tenham natureza nominativa ou envolvam segredos de empresa, o acesso aos mesmos não poderá ser denegado a um terceiro, desde que, como determina o n.º 7 do artigo 6.º, seja viável a sua *“comunicação parcial”*, isto é, desde que *“seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”*.

9. Visto, em grandes linhas, o que a LADA dispõe em relação ao acesso, cumpre apreciar o problema levantado pela UTAP.

A questão colocada prende-se com o acesso a documentos administrativos.

E trata-se, também é seguro, de documentos não nominativos.

² Cfr., por exemplo, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; e, no mesmo sentido, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, in *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2005, p. 430.



O que deve esclarecer-se, como aliás a entidade consulente bem refere, é se estão (ou não) em causa segredos comerciais ou industriais ou sobre a vida interna das empresas que justifiquem a recusa de acesso, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 6.

10. Saliente-se que se trata de informação contratual. Ora, sobre o acesso a este tipo de informação, disse a CADA no seu Parecer n.º 226/2013, de 16 de julho³, (e na esteira de anterior doutrina⁴), que:

“(…)

O acesso a informação de natureza contratual relacionada com utilização recursos públicos é generalizado e livre, não se encontrando sujeito a qualquer restrição.

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

Nos termos do artigo 48.º, n.º 2 da CRP (Participação na vida pública), «todos 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».

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

³ Disponível em www.cada.pt, tal como os adiante citados.

⁴ Cfr., por exemplo, o Parecer n.º 23/2013, de 15 de janeiro.



habitual de informação e que em tempo útil esclareçam qualquer acto ou ocorrência que afecte a colectividade (...)»⁵.

(...)”.

11. Poder-se-á perguntar se essa informação não conterà os chamados segredos de empresa.

Dispõe o artigo 6º, n.º 6, que:

“Um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.

Afigura-se à CADA que deve ser aqui citada a doutrina pertinente.

Assim, no mencionado Parecer n.º 226/2013, de 16 de julho (e, igualmente, na sequência de doutrina anterior⁶), 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 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*

⁵ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., pág. 666.

⁶ Vd., a título de exemplo, o Parecer n.º 170/2013, de 18 de junho.



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 (...), 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 CPI⁷, refere que

⁷ 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 Proc. n.º 315-2013 13



“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:

- a) 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;*
- b) Tenham valor comercial pelo facto de serem secretas;*
- c) 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 secretas⁸.

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»⁹.

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

Intellectual Property Rights), celebrado no âmbito da Organização Mundial do Comércio, da qual Portugal é Estado membro, de pleno direito, desde janeiro de 1996.

⁸ 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».

⁹ 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.



nível inventivo, mas que sejam apanágio de uma empresa», como por exemplo «aspectos particulares de projetos de investigação» e «fórmulas ou receitas para a preparação de certos produtos»¹⁰.

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 empresas¹¹.

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.

(...)”.

12. Por conseguinte, quando a entidade consulente (ou 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

¹⁰ JOSÉ RENATO GONÇALVES, in *Acesso à Informação das entidades públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, páginas 137 e 138.

¹¹ Cfr. ALEXANDRE BRANDÃO DA VEIGA, in *Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares*, Almedina, Coimbra, 2007, página 134.



relevante segundo o princípio da proporcionalidade”, pode, fundamentadamente, 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), indeferir o pedido de acesso na parte respeitante a tal informação (artigo 6º, n.º 6).

Neste sentido aponta, também, o Parecer n.º 81/2008:

(“...)

Decorre do que ficou exposto que, quando a Administração entenda recusar o acesso a documentos por considerar que a respectiva divulgação é susceptível de pôr “em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas”, o deverá fazer sempre de um modo fundamentado, isto é, não poderá, simplesmente, referir que o conhecimento dessa documentação por parte de um requerente bole com determinado tipo de valores. Haverá, pois, que indicar o “porquê” dessa decisão, que o mesmo é dizer que haverá que apontar os motivos pelos quais tal revelação, se fosse feita, afectaria esses valores.

Mais: essa fundamentação há-de ser de molde a permitir ao requerente conhecer não só os pressupostos em que assentou o (hipotético) acto de denegação do acesso, bem como aquilatar se foram (ou não) cumpridas as normas do procedimento administrativo [ou outro, que ao caso se aplique], se a decisão reflecte (ou não) a exactidão material dos factos, se houve (ou não) erro manifesto de apreciação e se existiu (ou não) desvio de poder.

Em suma, a fundamentação deverá revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da entidade requerida e autora do acto e, a montante, os pressupostos em que radicou, por forma a permitir ao requerente conhecer as razões da medida adoptada.

(...).”

E, na mesma linha, o Parecer n.º 165/2011:

(“...)

A restrição ao direito de acesso, ou a possibilidade de restrição, não assume carácter absoluto, devendo ser objecto de uma adequada ponderação dos interesses ou valores em confronto, designadamente os interesses das



empresas e o interesse público relacionado com a transparência da Administração.

Trata-se, portanto, de um poder da Administração. Mas de um poder que está limitado pelos princípios aplicáveis, nomeadamente o princípio da transparência, o que, para além de tudo o mais, impõe que devam ser publicitadas as razões pelas quais a decisão da Administração se orienta num sentido ou noutro.

Quando a Administração entenda recusar o acesso a documentos por considerar que a respectiva divulgação é susceptível de pôr em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas, deverá fazê-lo sempre de um modo fundamentado, isto é, não poderá, simplesmente, referir que o conhecimento dessa documentação por parte de um requerente afecta determinado tipo de valores. Haverá que indicar os motivos pelos quais tal revelação, se fosse feita, afectaria esses valores.

Tal fundamentação deverá revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da entidade requerida e autora do acto e, a montante, os pressupostos em que radicou, permitindo que o requerente conheça as razões da medida adoptada (...) No que respeita a tais processos, deverá a entidade requerida identificar (minimamente), documento a documento, a informação que considera ser de acesso reservado; e deve, depois disso, justificar, ponto por ponto, a recusa de acesso.

(...) ”.

No seu Parecer n.º 42/2012, esta Comissão considerou o seguinte:

“(...) ”

Por sua vez o Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção), de 14 de fevereiro de 2008, Processo C-450/06, em que estava em causa o acesso a documentação relativa a processo de adjudicação de um contrato público para o fornecimento de elos de lagartas para tanques, relativamente ao equilíbrio entre o princípio do contraditório e o direito ao respeito dos segredos de negócios e a proteção, pela instância responsável pelos recursos, da confidencialidade das informações fornecidas pelos operadores económicos, refere o seguinte:

(...) ”



48. *Entre os direitos fundamentais suscetíveis dessa proteção figura o respeito pela vida privada, consagrado no artigo 8.º da CEDH e que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e é reafirmado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, [...]. A esse propósito, resulta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que não poderá considerar-se que o conceito de vida privada deva ser interpretado no sentido de que exclui as atividades profissionais ou comerciais das pessoas singulares como das pessoas coletivas [...], atividades que podem compreender a participação num processo de adjudicação de um contrato de direito público.*

49. *Por outro lado, o Tribunal de Justiça reconheceu a proteção dos segredos de negócios como um princípio geral [...].*

50. *Por último, a manutenção de uma concorrência leal no quadro dos processos de adjudicação de contratos de direito público constitui um interesse público importante [...].*

51. *Daí resulta que, no quadro de um recurso interposto de uma decisão tomada por uma entidade adjudicante num processo de adjudicação de um contrato de direito público, o princípio do contraditório não implica um direito de acesso ilimitado e absoluto das partes à totalidade das informações relativas ao processo de adjudicação em causa que foram apresentadas à instância responsável pelo recurso. Pelo contrário, esse direito de acesso deve ser ponderado com o direito de outros operadores económicos à proteção das suas informações confidenciais e dos seus segredos de negócios.*

(...)

55. *Assim, deve responder-se à questão submetida que o artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 89/665, conjugado com o artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 93/36, deve ser interpretado no sentido de que a instância responsável pelos recursos previstos no referido artigo 1.º, n.º 1, deve garantir a confidencialidade e o direito ao respeito dos segredos de negócios em relação a informações contidas nos processos que lhe sejam transmitidos pelas partes na causa, nomeadamente pela entidade adjudicante, podendo, no entanto, ela própria conhecer de tais*



HA

informações e tomá-las em consideração. Cabe a essa instância decidir em que medida e segundo que modalidades deve garantir-se a confidencialidade e o segredo dessas informações, face às exigências de uma proteção jurídica efetiva e ao respeito dos direitos de defesa das partes no litígio e, no caso de um recurso jurisdicional ou de um recurso junto de uma instância que seja um órgão jurisdicional na aceção do artigo 234.º CE, a fim de que o processo respeite, no seu conjunto, o direito a um processo equitativo.(...).

Da jurisprudência citada resulta que cabe às entidades públicas, na posse de informações que lhes tenham sido transmitidas por operadores económicos, nomeadamente no âmbito da contratação pública, regulação de mercados ou da prestação de auxílios de Estado, decidir de modo fundamentado, sobre o direito de acesso a essa informação ou se a mesma se encontra sujeita a segredo de empresa.

(...)”.

E 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 14º, 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, 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



AA

assentou o seu juízo, para que este o possa compreender plenamente e, querendo, contra ele reagir”.

Assim (e como acima se referiu), de acordo com o n.º 7 do artigo 6º, a entidade requerida / consulente 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)¹², 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. (...).

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

¹²Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005TJ0109:PT:HTML>.



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)¹³, o qual foi, de resto, citado no Parecer n.º 170/2013, de 18 de junho:

(...)

26 *O Regulamento n.º1049/2001 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, 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*

¹³Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008A0471:PT:HTML>.



[Handwritten signature]

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.º6, do Regulamento n.º1049/2001 (...).*

Em suma, e tal como se concluiu no Parecer da CADA n.º 3/2012, de 17 de janeiro, igualmente citado no aludido Parecer n.º 226/2013, de 16 de julho, "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.”*

13. No Parecer n.º 225/2013, de 16 de julho, esta Comissão referiu o seguinte:

“(…).

Quando uma norma ou uma decisão da Administração determinam a publicitação de informação de acesso reservado, esta torna-se pública, de acesso livre e irrestrito.

Ora, nas sociedades anónimas [e é o caso da generalidade das concessionárias a quem a UTAP oficiou], a publicidade informativa manifesta-se essencialmente a dois níveis.

Num primeiro nível, todas as sociedades anónimas devem publicitar informações através do registo comercial, das publicações obrigatórias e da exteriorização de informações através dos atos externos que praticam.

Num segundo nível, as sociedades devem transmitir numerosas informações ao mercado em que se inserem. Este segundo nível de informação só é aplicável, no entanto, às denominadas sociedades anónimas abertas.

Importa, pois, analisar cada uma dessas vertentes da publicidade informativa.

A) Informação publicitada através do registo comercial

Há vários factos da vida das sociedades que estão sujeitos a registo e publicação.

De acordo com o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Registo Comercial¹⁴, conjugado com o n.º 1 do artigo 15.º do mesmo Código, as sociedades anónimas são obrigadas a registar, designadamente:

- A respetiva constituição;*

¹⁴ Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro, revogado parcialmente, aditado e alterado sucessivamente.
Proc. n.º 315-2013 23



AA

- A deliberação de amortização, conversão e remissão de ações;
- A designação e cessação de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização da sociedade;
- A prestação de contas;
- A mudança de sede;
- As alterações ao contrato de sociedade;
- A prorrogação, a fusão, a cisão, a transformação ou dissolução;
- O encerramento da liquidação ou o regresso à atividade.

Os factos objeto de registo e os documentos enviados à Conservatória são de livre acesso (artigo 73.º do Código do Registo Comercial).

Para além dessa obrigatoriedade de registo, alguns factos devem ainda ser oficiosamente publicados em sítio na Internet de acesso público (artigos 70.º e 71.º do Código do Registo Comercial).

B) Informação publicitada através das menções obrigatórias em atos externos

Face ao disposto no artigo 171.º do Código das Sociedades Comerciais¹⁵, as sociedades anónimas devem indicar em todos os atos externos, de forma clara, a firma, o tipo, a sede, a conservatória do registo comercial em que se encontrem matriculadas, o número de matrícula e de identificação de pessoa coletiva, o capital social, o montante do capital próprio no caso de perda de mais de metade do capital social e, se for o caso, que a sociedade se encontra em liquidação.

As sociedades anónimas abertas devem ainda indicar nos atos externos a respetiva qualidade de sociedades abertas (artigo 14.º do CVM).

C) Publicações obrigatórias impostas pelo CVM e Regulamento da CMVM n.º 5/2008

O CVM e o Regulamento da CMVM n.º 5/2008 incluem diversas normas referentes a deveres de informação da sociedade face ao mercado.

Como nota Sofia Ribeiro Branco¹⁶, tais deveres visam “reforçar a eficiência do mercado financeiro para que os intervenientes nesse mercado se encontrem em condições de apreciar as informações nele disponíveis e confiem no

¹⁵ Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, revogado parcialmente, aditado e alterado sucessivamente.

¹⁶ O Direito dos Acionistas à Informação. O mesmo direito vinte anos depois?, Almedina, 2007, p. 219.



mercado, tentando eliminar-se a assimetria de informação entre os prestadores de serviços financeiros e os consumidores desses serviços”.

É que, como refere Teixeira dos Santos¹⁷:

“ (...)

No mercado de capitais, mercado tido como eficiente, as cotações reflectirão a cada momento a informação disponível, e a informação é um elemento fulcral no funcionamento do mercado. A informação é como que o ar que o mercado respira. Há pois que garantir uma boa qualidade do ar, e que o ar flua para que o mercado possa respirar bem.

(...) ”.

Sofia Ribeiro Branco fala, a este propósito, no “triângulo da transparência informativa”¹⁸:

“ (...)

Neste sentido, a questão central corresponde a saber qual e quanta informação é necessária para que seja eficazmente cumprido o objectivo de criar e manter um mercado eficiente. Para além desta, surge, naturalmente, a questão da forma de acesso a essa informação por parte do investidor. A resposta a estas questões encontra-se na análise do triângulo da transparência informativa.

Na primeira dimensão do triângulo, encontramos a obrigação de transmissão de informações pela sociedade ao organismo público regulador do sector financeiro que, no caso português, será a CMVM (cfr. Artigos 208.º e 353.º n.º 1 do CVM).

(...) ”.

Uma vez transmitida essa informação à CMVM, esta autoridade, em cumprimento dos princípios aplicáveis no âmbito do desenvolvimento da supervisão, deve controlar a informação de forma contínua (artigos 358.º alínea c) e 362 do CVM).

¹⁷ Atas das Reuniões do Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários de 5 de Dezembro de 2001 e 28 de Fevereiro de 2002, Ministério das Finanças, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, 2002, p. 91.

¹⁸ O Direito dos Acionistas à Informação. O mesmo direito vinte anos depois?, Almedina, 2007, pp. 227 e 228.



Nesta dimensão, verificamos que a informação a prestar pela Sociedade Anónima aberta, por contraposição com a Sociedade Anónima fechada, deve conformar-se com princípios mais rigorosos, é mais extensa e de fácil acesso (controlo da informação).

Uma vez que é a informação prestada com qualidade que permite aos investidores tomar as suas decisões de investimento ou desinvestimento (...) a informação é verificada pela CMVM.

Importa referir que o tipo de informações considerado mais relevante para a decisão dos investidores corresponde à informação sobre a situação financeira da sociedade.

(...)

Finalmente, numa última dimensão, é conferida publicidade à informação transmitida e verificada pela CMVM.

Essa publicidade decorre da respectiva transmissão ao mercado ou por via do sistema de difusão da CMVM ou directamente pela sociedade (...).

(...)”

No que respeita à informação a disponibilizar, é comum distinguirem-se:

- a) Os deveres de informação permanente; e*
- b) Os deveres de informação ocasional.*

Informação permanente é a que deve ser transmitida ao mercado sem necessidade de se verificar qualquer evento ou circunstância relevante – informação anual, semestral e, nalguns casos, trimestral (ver artigos 245.º e seguintes do CVM).

Já a informação ocasional é a que deve ser prestada nos casos em que ocorre determinado evento ou circunstância relevante. É o que acontece, por exemplo, com a publicação de um prospeto aquando do lançamento de ofertas públicas (ver artigos 134.º e seguintes do CVM).

(...)”

14. Não se mostra, pois, suficiente que as diversas entidades concessionárias invoquem a existência de “segredos de empresa” como base para a não



disponibilização da informação; cabe-lhes não somente alegar, mas provar quais as concretas matérias sobre as quais pode, efetivamente, recair uma reserva.

A decisão final (fundamentada) cabe, porém, à entidade consulente, sendo certo que esta não manifestou, quanto aos documentos em questão, a sua posição perante a CADA nem especificou a informação cuja divulgação lhe suscitava dúvidas.

Em última análise, o que a entidade consulente pretende é saber se pode / deve disponibilizar informação contratual (anexos aos contratos), informação essa cujo conteúdo a CADA desconhece.

Contudo, a UTAP não tem de confinar-se à publicitação daqueles documentos que não suscitam à entidade concessionária no âmbito da qual foram produzidos (ou são detidos) qualquer objeção. Pode ir mais além.

Por conseguinte, a UTAP deve, de imediato, divulgar os documentos relativamente aos quais cada uma das entidades concessionárias não tenha oposto reserva e, para além desses, aqueles que, após uma ponderada apreciação casuística, considere (dentro dos parâmetros referidos *supra*) como devendo ser disponibilizados.

E, nessa análise concreta, a UTAP deve ter presente que:

- a) A mera invocação por parte das concessionárias de que há “segredos de empresa” (ou outros valores considerados como devendo ser protegidos de um conhecimento generalizado) não configura razão bastante para que essa informação não seja divulgada;
- b) Estando em causa contratação pública (como é o caso), é imperativo do interesse público rodear a contratação das mais amplas garantias de transparência e publicidade, assim também se assegurando a plena e sã concorrência e a legalidade da contratação.

Assim, várias das entidades concessionárias não pretendem a publicitação do chamado “caso base”, nem dos contratos de financiamento, nem dos acordos de subscrição de capital; tal como entendem não deverem ser revelados os acordos parassociais, os equipamentos, os programas de trabalho, os seguros, as tarifas, os recursos humanos....



Não se afigura, à partida, que seja informação reservada. Todavia, só um exame caso a caso poderá revelar a natureza de tal informação. Cabe referir, no entanto, que a alegada existência de cláusulas contratuais de confidencialidade não se sobrepõe à lei, pelo que apenas o estudo atento da situação poderá determinar se se trata (ou não) de matéria sobre a qual impende, de facto, uma reserva.

De igual forma, afirmar simplesmente que a informação é de cariz comercial, também não constitui motivo suficiente para que a mesma não seja publicitada.

15. E se a informação realmente contiver segredos de empresa, não deverá ser publicitada na página *web* da UTAP, mas deverá ser disponibilizada a quem a requeira e esteja *“munido de autorização escrita”* da empresa ou que demonstre *“interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”* (cfr. artigo 6.º, n.º 6).

A este respeito, o Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁹ incrementou no artigo 66.º a transparência da atividade de contratação pública e da tutela dos direitos dos concorrentes através da classificação de documentos da proposta:

“(…)

Os documentos que constituem as propostas podem conter dados importantes sobre a organização do proponente, os seus procedimentos estratégicos, as suas políticas comerciais, os seus produtos, em suma podem conter informação determinante e justificativa do seu posicionamento no mercado. Além desta informação relativa ao desempenho competitivo, a informação das propostas pode conter dados protegidos por propriedade intelectual

Para conciliar os interesses relativos à transparência do procedimento adjudicatório e da tutela dos direitos dos concorrentes, o CCP prevê a possibilidade dos documentos serem classificados, por motivos de segredo comercial, industrial, militar ou outros, desde que os concorrentes o requeiram até ao termo do primeiro terço do prazo de apresentação de propostas (artigo 66.º, n.º 1 do CCP). Uma vez apresentado o requerimento de classificação, a

¹⁹ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado, revogado parcialmente e aditado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro; Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro; Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro; Lei n.º 3/2010, de 27 de abril; Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.



HA

entidade adjudicante deve decidir sobre o mesmo e notificar os interessados até ao final do segundo terço do prazo para apresentação de propostas. Esta decisão deve ser especialmente ponderada e fundamentada tendo em consideração o regime jurídico que regula o acesso aos documentos administrativos, aprovado pela Lei n.º 163/2007²⁰, de 24 de Agosto. Estão submetidos a este diploma praticamente todas as entidades adjudicantes, como se infere do seu artigo 4.º. Apesar de o CCP não ter demarcado expressamente os limites da decisão sobre a classificação de documentos, verifica-se que de acordo como o n.º 6 do artigo 6.º da Lei n.º 163/2007, de 24 de Agosto, o acesso aos documentos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, depende da verificação dos seguintes requisitos cumulativos:

- a) autorização escrita do titular dos dados;*
- b) demonstração de interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante, aferido segundo o princípio da proporcionalidade.*

Ou seja, até pela vinculação ao Princípio da Legalidade, a entidade adjudicante deve fundamentar expressamente a sua decisão, ponderando a verificação dos requisitos enunciados.

(...)²¹.

16. Há, porém, uma outra questão que deverá ser aqui equacionada: a invocação de razões de segurança.

É, por exemplo, o caso da «SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.», que entende estarem em causa interesses essenciais relativos à salvaguarda da segurança do Estado Português.

A menos que se trate de documentos que possam ser havidos como contendo matérias automaticamente abrangidas pelo segredo de Estado, nos termos dos

²⁰ Deverá ler-se Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto.

²¹ JOÃO HENRIQUES PINHEIRO, in *Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e normas comuns de adjudicação*, cedipre online 15, fevereiro 2011, p. 107 e 108, http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/online/public_5.pdf



n.ºs 1 e 2 do artigo 32º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro²², e de acordo com o artigo 5º, n.º 2, da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro²³, não impenderá sobre ele qualquer restrição ao acesso.

E, com efeito, não há qualquer referência à eventual circunstância de os documentos em causa terem sido objeto de classificação nos termos legais.

Ora, de acordo com a LADA, se os documentos não tiverem sido alvo de classificação nos termos legais, não há que denegar o acesso²⁴.

Nos termos do artigo 6º, n.º 1, *“os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco ou causar dano à segurança interna e externa do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação nos termos de legislação específica”*. Incidirá, pois, sobre eles uma reserva de comunicação.

No entanto, não é suficiente que a entidade detentora os avalie como documentos cuja divulgação envolve risco para a segurança interna ou externa do Estado; por outro lado, não basta a simples aposição de um carimbo (contendo uma das menções *“Muito secreto”, “Secreto”, “Confidencial”, “Reservado”*²⁵, ou rotulando um documento como *“Segredo de Estado”*) para que a possibilidade de acesso seja restringida. É que, muitas vezes, acontece que tais “marcas” (sobretudo, as de *confidencial* e *reservado*) são colocadas por motivos de mera eficiência administrativa.

Para que o documento solicitado seja, realmente, de acesso condicionado, é necessário que tenha sido (e permaneça) classificado nos termos legais, pela entidade com competência para o fazer e através de despacho devidamente

²² Trata-se da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa. Este diploma foi alterado pela Lei n.º 4/95, de 21 de fevereiro, pela Lei n.º 15/96, de 30 de abril, e pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro, que o republicou em anexo, com as modificações entretanto operadas.

²³ Este diploma estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos-Leis n.ºs 225/85, de 4 de julho, e 254/95, de 30 de setembro.

²⁴ No mesmo sentido, J. RENATO GONÇALVES, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra, 2002, págs. 51 e segs.

²⁵ São estes - de acordo com o ponto 3.2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, que aprovou as *Instruções para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas* -, os graus de classificação a atribuir às matérias.



fundamentado - cfr. artigos 1º a 6º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado).

Em resumo: não basta uma simples classificação *de facto*; é preciso que o documento seja, *de jure*, um documento classificado²⁶.

17. Por conseguinte, e em suma: após a circunstanciada análise a que certamente procederá, a entidade consulente, quer ao facultar o acesso reactivamente (*i.e.*, mediante pedido), quer ao disponibilizá-lo proactivamente (ou seja, *sponte sua*), estará a cumprir “os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”, inerentes ao acesso aos documentos administrativos (artigo 1º).

E se, porventura, constatar que há documentos que recaem no domínio das mencionadas exceções ao direito de acesso, nem por isso deverá omiti-los na sua totalidade, antes procederá, sempre que possível, à sua disponibilização parcial, ou seja, com expurgo da matéria reservada que possam conter (cfr. artigo 6.º, n.º 7).

Por outro lado, o artigo 10º determina que os órgãos e entidades a que se aplica a LADA assegurem a divulgação, “designadamente em bases de dados electrónicas facilmente acessíveis ao público através de redes públicas de telecomunicações”, da informação administrativa aí referida, “a actualizar no mínimo semestralmente”.

III - Conclusão

Em razão do exposto, entende esta Comissão que, depois de proceder à análise dos anexos aos contratos, a UTAP deverá:

- a) Divulgá-los na sua página *web*, desde que, efetivamente, não contenham matéria relativa a segredos de empresa nem tenham sido classificados nos termos da lei;
- b) Proceder a uma publicitação parcial, caso haja matéria reservada.

Comunique-se.

Lisboa, 24 de setembro de 2013

DAVID DUARTE (RELATOR)

²⁶ Tem sido esta a orientação da CADA, expressa, designadamente, no Parecer n.º 255/2005.



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



PEDRO DELGADO ALVES

Pedro Delgado

ANTERO RÔLO

Antero Fernandes

ARTUR TRINDADE

Artur Trindade

HELENA DELGADO ANTÓNIO

Helena Delgado António

RENATO GONÇALVES

Renato Gonçalves

JOÃO PERRY DA CÂMARA

João Perry da Câmara

MARIA EDUARDA AZEVEDO

Maria Eduarda Azevedo

ANTÓNIO JOSÉ PIMPÃO (Presidente)

António José Pimpão

ESTÁ CONFORME O ORIGINAL

13/10/01
Alfredo