



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



À
Universidade do Porto - Reitoria
Gabinete de Planeamento e Controlo de
Gestão
Praça Gomes Teixeira
4099-002 PORTO

N/ Ref^ª.
Of. 1096, 2011.07.26
Proc.272/2011

V/Ref^ª
fax
recebido em 2011.05.19

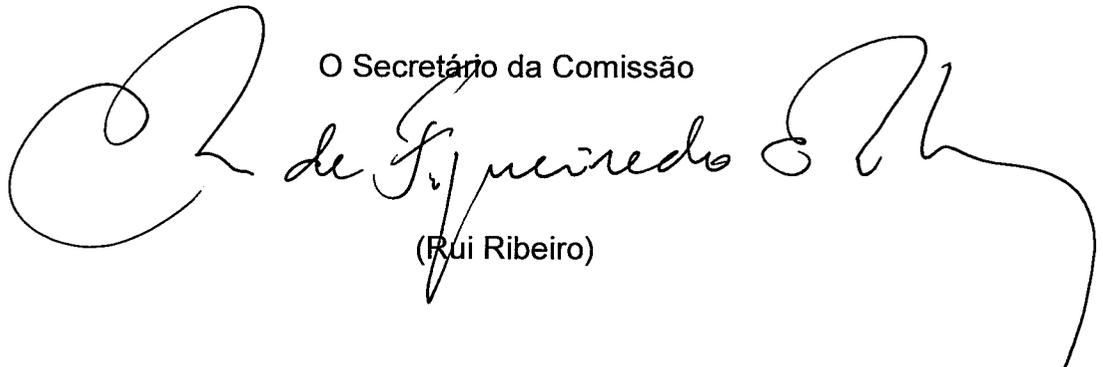
Assunto: Pedido de Parecer dirigido à CADA.

Encarrega-me o Senhor Presidente da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de enviar a V. Ex.a o Parecer desta Comissão referente ao pedido mencionado em epígrafe e que foi aprovado na sessão realizada em 2011.07.13

Uma vez que o Parecer é favorável à divulgação na Internet e na Intranet, dos "Livros de vencimentos" (embora com expurgo da informação reservada que eventualmente conste dos mesmos), ficamos a aguardar informação sobre a data em que a mesma foi facultada.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário da Comissão



(Rui Ribeiro)

JA



Parecer n.º250...../2011

Processo n.º 272/2011

Entidade consulente: Universidade do Porto - Reitoria

I – Factos e pedido

A Universidade do Porto (UP), através de Lúcia Maria Ribeiro, Pró-Reitora para a Universidade Digital, solicitou o parecer da CADA sobre a disponibilização pública, na Internet e na Intranet, beneficiando *“da existência da plataforma que aloja o Repositório da U. Porto”* dos designados *“Livros de Vencimentos”*, que se encontram digitalizados.

Referiu a UP que está em causa a divulgação de *“uma série informacional intitulada “Livros de Vencimentos”, cujas balizas cronológicas se situam entre a data de criação da Universidade (1911) e meados da década de 90 do Séc. XX [...] Nestes livros, a Secretaria-geral registava a informação considerada pertinente para efeitos de pagamento das remunerações aos funcionários docentes e não docentes”*.

Acrescentou que a informação em causa tem sido solicitada para efeitos de pesquisa *“devido ao facto de serem pródigos em informação que ultrapassa os aspectos factuais relativos a remunerações”*, nomeadamente no campo designado *“Observações”*, que *“registra informação de teor diverso, como a relativa ao desempenho, em acumulação, de outros cargos (dentro e fora da U. Porto), mencionando-se, por exemplo, que determinado docente é, também, director de um laboratório da instituição ou que o docente em apreço é o Reitor da Universidade ou, ainda, que o funcionário em causa é o regente de uma determinada cadeira ou o director da Biblioteca da Faculdade.”*

Ao pedido a UP juntou cópia de uma página dos *“Livros de Vencimentos”*.

Da mesma constam informações sobre o número de ordem, categoria, nome, nomeação, n.º de bilhete de identidade, vencimentos, descontos e observações.

II – Apreciação jurídica

1. A UP encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º.



Serão deste diploma legal os preceitos normativos mencionados, posteriormente, sem outra referência.

2. É competência da CADA, conforme refere o artigo 27.º, n.º 1:

“(…)

- b) Apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas nos termos do artigo 15.º;*
- c) Emitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos, a solicitação dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 4.º;*
- d) Emitir parecer sobre a comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração, a pedido da entidade requerida ou da interessada, a não ser que se anteveja risco de interconexão de dados, caso em que a questão é submetida à apreciação da Comissão Nacional de Protecção de Dados;*
- ...
- f) Emitir parecer sobre a aplicação da presente lei, ... a solicitação ... dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 4.º;*
- ...
- h) Contribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta.*

(...).”

Além de outras competências instrumentais a CADA, pronuncia-se, essencialmente, sobre o acesso a documentos ou informação administrativa na posse das entidades referidas no artigo 4.º.

À CADA cabe zelar pelo cumprimento das disposições da LADA, artigo 25.º, n.º 1.

3. Não está em causa um requerimento que tenha sido dirigido à UP cuja satisfação tenha suscitado dúvidas (alínea c), n.º 1, artigo 27.º) nem de dúvida sobre a admissibilidade de comunicação de documentos entre serviços e organismos da administração (alínea d), n.º 1, artigo 27.º).

O pedido de parecer sobre a existência ou não do direito a divulgar, através da plataforma que aloja o repositório da universidade, os “Livros de Vencimentos”, dos quais constam informações sobre o pagamento das remunerações aos funcionários docente e não docentes pode enquadrar-se na referida alínea h), n.º



1, artigo 27.º, que afirma ser competência da CADA “[c]ontribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta”.

Pode ainda enquadrar-se na alínea f), n.º 1, artigo 27.º, que refere que é competência da CADA emitir parecer sobre a aplicação da LADA a solicitação das entidades a ela sujeitas.

No Parecer n.º 226/2006¹, em que estava em causa saber se os docentes de uma universidade (UTAD) podiam divulgar na Intranet os respectivos curricula vitae afirmou-se que “*não tem a CADA – cujas competências se acham plasmadas no artigo 20º, n.º 1, da LADA [actual artigo 27.º, n.º 1] – que emitir Parecer sobre esta questão. Note-se, no entanto, que ao pronunciar-se assim, ou seja, negativamente, esta Comissão está a dar parecer sobre a aplicação do presente diploma – artigo 20º, n.º 1, alínea f) [actual artigo 27.º, n.º 1, alínea f)] – e a contribuir para o esclarecimento e divulgação das diferentes vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta – artigo 20º, n.º 1, alínea h) [actual artigo 27.º, n.º alínea h)] –, exercendo, pois, competências que são suas*”.

Acrescenta que o pedido de parecer em causa “*poderá ser analisado a uma outra luz: a de a própria Universidade ter sido confrontada com pedidos no sentido de serem dados a conhecer os curricula dos seus docentes. E, portanto, pergunta a UTAD à CADA se poderá divulgá-los, isto é, dá-los a conhecer. Não será já uma divulgação feita pelos próprios professores (embora através da Intranet da UTAD), mas pela Universidade, que, dispondo dessa documentação, indaga se poderá revelá-la, mesmo que sem prévia autorização dos titulares. E aqui cabe a esta Comissão pronunciar-se.*”

4. Relativamente à divulgação de informação, dispõe o artigo 10.º que “(o)s órgãos e entidades a que se refere o artigo 4.º devem assegurar a divulgação, designadamente em bases de dados electrónicos facilmente acessíveis ao público através de redes públicas de telecomunicações, da seguinte informação administrativa, a actualizar no mínimo semestralmente:

¹ Disponível em www.cada.pt.



- a) *Todos os documentos, designadamente despachos normativos internos, circulares e orientações, que comportem enquadramento da actividade administrativa;*
- b) *A enunciação de todos os documentos que comportem interpretação do direito positivo ou descrição de procedimento administrativo, mencionando designadamente o seu título, matéria, data, origem e local onde podem ser consultados”.*

Na situação em apreço, não está em causa informação relativamente à qual recaia sobre a UP o dever a que se refere o artigo 10.º.

As informações a divulgar não respeitam nem ao enquadramento da actividade administrativa nem à interpretação de direito positivo ou descrição de procedimento administrativo.

O referido não impede a UP, ou outra entidade administrativa, de disponibilizar através de redes públicas, como a Internet, outras informações para além daquelas a que se refere o artigo 10.º.

6. Importa apreciar se a informação que a UP pretende disponibilizar está sujeita a alguma restrição de acesso.

De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º considera-se documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome.

O regime geral do acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual “[t]odos, *sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*”. São, em princípio, de acesso livre e generalizado.

O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- a) Quando os documentos contenham informação nominativa (n.º 5);
- b) Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- c) Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.ºs 1, 2, 3 e 4).

O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com



ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado².

Considera-se nominativo o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada (alínea b), n.º 1, do artigo 3.º).

São de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Os documentos nominativos são comunicados, mediante requerimento, ao titular da informação neles vertida.

Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade (artigo 6.º, n.º 5).

Os documentos nominativos “são *objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (artigo 6.º, n.º 7).

7. As informações constantes dos “*Livros de Vencimentos*” que a UP pretende divulgar - número de ordem, categoria, nome, nomeação, n.º de bilhete de identidade, vencimentos, descontos e observações respeitantes a cargos exercidos por funcionários - não são, em princípio, reservadas.

O acesso àquelas informações é, em regra, livre e generalizado, não tendo quem às mesmas pretenda aceder que justificar ou fundamentar o pedido.

² Cfr. J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430.



A CADA já se pronunciou sobre o acesso à informação sobre vencimentos, no caso respeitante a uma deputada à Assembleia da República, através do Parecer n.º 92/2009³, no qual refere o seguinte:

“(…)

2. Esta Comissão sempre defendeu que a indicação de vencimentos ilícidos, de quantitativos auferidos a título de horas de trabalho extraordinárias, de ajudas de custo ou de despesas de representação, bem como a indicação dos descontos e retenções feitos ope legis, são públicos e de acesso generalizado, consultáveis ou comunicáveis por qualquer pessoa.

Pelo que diz respeito a outros descontos e retenções, dependentes de acto voluntário do agente público ou de determinação de outra entidade (v.g., prestação de alimentos, tribunais, etc.) a informação deve ser objecto de análise, caso a caso, para ponderação sobre se está ou não abrangida pela reserva da intimidade da vida privada ou por regime especial em matéria de acesso a documentação.

Mesmo no caso de descontos feitos ope voluntatis ou na sequência de decisão judicial, nem por isso o documento onde estejam indicados deverá ser, todo ele, alvo de uma reserva de comunicação: basta recordar o n.º 6 do artigo 7.º da LADA, de acordo com o qual os documentos a que se refere a presente lei são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.

“(…).”

Assim pode a UP divulgar na Internet os “*Livros de Vencimentos*”, com expurgo de eventual informação respeitante a descontos dependentes de acto voluntário do agente público ou de determinação de outra entidade.

8. De referir que o Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro - regime geral dos arquivos e do património arquivístico -, dispõe, no n.º 2 do artigo 17.º, que não são comunicáveis os documentos que “*contenham dados pessoais que não sejam públicos, ou de qualquer índole que possa afectar a segurança das pessoas, a sua honra ou a intimidade da sua vida privada e familiar e a sua própria imagem,*

³ Disponível em www.cada.pt, tal como o Parecer da CADA n.º 75/2011, que versa sobre a mesma matéria.



salvo se os dados puderem ser expurgados do documento que os contém, sem perigo de fácil identificação, se houver consentimento unânime dos titulares dos interesses legítimos a salvaguardar ou desde que decorridos 50 anos sobre a data da morte da pessoa a que respeitam os documentos ou, não sendo esta data conhecida, decorridos 75 anos sobre a data dos documentos”.

III – Conclusão

Face ao exposto, entende-se que pode a entidade consulente divulgar, na Internet e na Intranet, os “Livros de Vencimentos”, com expurgo da informação reservada que eventualmente conste dos mesmos.

Comunique-se.

Lisboa, 13 de Julho de 2011

LUIS MONTENEGRO (RELATOR)

OSVALDO CASTRO

DAVID DUARTE

DIOGO LACERDA MACHADO

ANTERO RÔLO

JOÃO MIRANDA

RENATO GONCALVES

VASCO ALMEIDA

ANTÓNIO JOSÉ PIMPÃO (Presidente)

João Miranda

Vasco Almeida
(com voto de vencido)

ESTÁ CONFORME O ORIGINAL

11 / 07 / 2011
Rueda



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo nº 272/2011

Votei contra este parecer relativo à publicação pela Universidade do Porto na Internet e na Intranet de informações relativas a remunerações e outros elementos pessoais constantes dos designados “Livros de Vencimentos” entre a data de criação da Universidade (1911) e meados da década de 90 do século XX por, relativamente a este caso, perfilhar uma opinião mais matizada sobre o regime que lhe é aplicável.

O que está em jogo é uma possível divulgação ao grande público de documentos nominativos que implica uma articulação delicada entre o direito ao acesso a documentos administrativos e o direito à protecção dos dados pessoais das pessoas a quem essas informações dizem respeito. Em casos como este não se pode ignorar a doutrina constante do Acórdão proferido sobre o caso “Österreichischer Rundfunk”, de 20 de Maio de 2003, relativo aos processos C-465/00, C-138/01 e C-139/01, no qual, a propósito de algumas disposições de direito da União Europeia aplicáveis na ordem interna dos Estados-Membros, o Tribunal de Justiça da União Europeia procede a uma articulação cuidadosa entre aqueles dois direitos, salientando, designadamente, a legitimidade de princípio do acesso por órgãos de inspecção e controlo como os Tribunais de Contas aos rendimentos e pensões de trabalhadores do sector público administrativo e empresarial, mas também os perigos de discriminação e de lesão da vida privada que adviriam para as pessoas em causa com a divulgação ao público de relatórios onde constem não só a indicação nominal das pessoas titulares dos rendimentos sujeitos a controlo mas também a inscrição expressa do rendimento auferido por cada uma delas. Este acórdão deve, portanto, juntamente com a jurisprudência mais recente do TJUE sobre a publicação de ajudas financeiras e participações recebidas da UE por pessoas singulares de cada Estado-Membro, ser tomado como referência incontornável não só para a determinação do direito da UE em vigor sobre esta matéria, mas também para a compreensão e concretização do próprio direito interno dos Estados-Membros, o qual, como é sabido, deve ser interpretado em conformidade com o direito da UE.



Tendo presente este enquadramento geral, que impõe uma valorização do direito à reserva da vida privada face ao princípio da transparência quando aquele se encontra directamente ameaçado, entendo que neste caso concreto a solução do problema posto pela aplicação do artigo 6º, nº 5 da LADA e da restante legislação aplicável a este caso deveria ter passado pelas seguintes linhas:

- a) A partir da entrada em vigor da Lei nº 12-A/2008, de 24 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreira e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, é possível uma publicidade limitada – apenas das posições remuneratórias – nos termos aí previstos;
- b) Permissão da publicação dos dados nominativos sobre remunerações entre 1911 e 1936, entendendo-se que estes dados, conservados para fins históricos, perdem a sua confidencialidade – para adoptar uma regra de aplicação uniforme a todos os casos – 75 anos após a produção dos documentos (esta é a solução corrente na legislação portuguesa sobre registos e estatísticas: cfr., por ex., o artigo 6º, nº 9 da Lei nº 22/2008, de 13 de Maio, sobre o Sistema Estatístico Nacional);
- c) Não divulgação dos dados sobre remunerações compreendidos entre aquelas duas datas.

O vogal da CNPD

Vasco Almeida

ESTÁ CONFORME O ORIGINAL

21 / 07 / 26