

Assunto: DOCUMENTOS COMPROVATIVOS – Comunicação da PALP à Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus– Janeiro 2019

aarhus.compliance@unece.org

Faro, 28 de janeiro de 2019

Juntamos informação que achamos necessária e que diz respeito às situações relatadas na Comunicação feita por Almargem, associação de defesa do património cultural e ambiental do Algarve, membro da Plataforma Algarve Livre de Petróleo (PALP), morada em Largo de S. Domingos, 65, CP 8100-536 Loulé, Portugal, enviado por email a 28 de janeiro de 2019.

Os documentos comprovativos são:

- Documento No. 1. Parecer da CADA (Parecer no. 350/2016) em resposta á queixa da PALP (Processo no. 386/2016) relativamente ao acesso de informação ambiental, datado Setembro de 2016;
- Documento No. 2. Tabela com a lista de documentos administrativos, disponibilizados pela ENMC com a respectiva justificação (se tem acesso) e que a PALP solicitou, com uma carta datada 13 de Fevereiro 2017;
- Documento No. 4. Ofício No. 551. Pedido de cópia da renúncia ENI/GALP. Gabinete do Secretário do Estado da Energia, Ministério do Ambiente e Transição Energética (MATE). Data: 15-01-2019

O documento No. 1 encontra-se online <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2016/350.pdf>. O documento No. 2 (“Documentos acessíveis a 13.02.2017”) será disponibilizado num ficheiro à parte.

Para a submissão, os documentos foram também traduzidos para o inglês.

Parecer n.º 350/2016

Processo n.º 386/2016

Queixa de: «*Plataforma Algarve Livre de Petróleo*»

Entidade requerida: Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E.

I – Factos e pedido

1. A «*Plataforma Algarve Livre de Petróleo*» (PALP) solicitou à Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E. (ENMC) o acesso aos seguintes documentos (cfr. páginas 1, 5 e 38 do processo administrativo – P. A.):
 - a) “*Contratos entre o Estado Português e todas as empresas que desejam prospectar/explorar hidrocarbonetos no Algarve (...)*”;
 - b) “*Planos anuais de actividades desde 1998*”;
 - c) “*Relatórios de actividades desde 1998*”;
 - d) “*Avaliação de Impacto Ambiental*”;
 - e) “*Relatórios dos observadores de cetáceos durante as campanhas de pesquisas sísmicas, nomeadamente, nas várias campanhas 2D de:*
 - *TGS-NOPEC de 1999-2002;*
 - *HARDMAN/GALP/PARTEX de 2008;*
 - *PETROBRAS/GALP/PARTEX de 2008;*
 - *CHARGE OIL de 2013;**E nas várias campanhas 3D de:*
 - *PETROBRAS/GALP/PARTEX de 2010;*
 - *As várias campanhas de MOHAVE de 2010 a 2012;*
 - *PETROBRAS/GALP de 2010 a 2012*
 - *REPSOL de 2012*
 - *REPSOL de 2015*”;
- f) “*Documentos que comprovam a idoneidade técnica e económico-financeira de todas as empresas com concessões*”;
- g) “*Pareceres e/ou autorizações do ICNF e da APA para a realização de actividades de Pesquisa e Prospecção*”;
- h) “*Avaliações de Impacto Ambiental dos vários trabalhos*”;
- i) “*Estudos de Impacto Ambiental realizados pelas concessionárias*”;
- j) “*Planos para responder em caso de acidentes, incluindo fundos reservados para esses casos*”.

2. Após várias insistências, a entidade requerida comunicou à PALP, por *e-mail* de 6 de junho de 2016, que a partir da semana seguinte, estariam *“disponíveis para consulta os documentos solicitados”*, pelo que a requerente deveria apontar dois dias para o efeito e indicar as pessoas, *“no máximo de 4”*, que estariam *“presentes na ENMC”* (cfr. páginas 3 e 39 do P. A.).
3. Pouco depois da receção do *e-mail* referido no ponto anterior, foi enviado à PALP outra mensagem proveniente da ENMC, a *“resgatar”* [foi a palavra utilizada] o conteúdo da anterior (cfr. páginas 3 e 41 do P. A.).
4. A PALP apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
5. Convidada a pronunciar-se sobre essa queixa, a entidade requerida transmitiu, designadamente, que (cfr. páginas 45 e seguintes do P. A.):
 - a) Tem sido intenção da ENMC, *“em função da sua política de transparência, divulgar o máximo de informação possível ao público, de forma a contribuir para uma efetiva cultura de fiscalização e de avaliação direta da atuação pública pela sociedade civil”*;
 - b) *“Neste caso concreto, a disponibilização dos contratos de concessão ocorreu a partir de julho de 2015 por, nessa altura, ter ficado terminada a primeira fase do projeto de website da ENMC (projeto adjudicado por concurso público lançado em abril do mesmo ano)”*; e, assim, a divulgação desses contratos não decorreu de pedido da PALP, mas de iniciativa da própria entidade requerida;
 - c) E tanto assim é que a ENMC divulgou *“todos os contratos de prospeção, pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo em vigor no País a não apenas aqueles reclamados pela PALP e respeitantes ao Algarve”*;
 - d) *“Destaque-se que a elaboração dos Estudos Ambientais de Base em questão não decorre de obrigação legal sendo documentos efetuados para as concessionárias, por empresas independentes, e submetidos voluntariamente, no contexto das melhores práticas internacionais. Face ao exposto, a ENMC antes de proceder à divulgação indagou junto das referidas concessionárias sobre a possibilidade de os colocar para consulta pública (...), tendo recebido concordância para consulta presencial sem recurso à reprodução documental”*;
 - e) Relativamente ao acesso à demais documentação referida [cfr., supra, 1, alíneas b) e seguintes], tinha sido comunicado à PALP que *“atendendo ao volume dos documentos requeridos, o espaço temporal que abarcam, bem como a necessidade de aferir, previamente, quais os documentos legalmente admissíveis para consulta, obrigam a uma*

classificação prévia mais demorada só sendo possível disponibilizá-los no espaço de dois meses (...), para o que se solicitava a indicação de uma data nesse período a fim de se operacionalizar a referida consulta (...);

- f) *“No que respeita à análise a fazer à documentação solicitada, deverá sublinhar-se o regime legal aplicável e que não pode, em caso algum, ser visto de forma superficial, podendo significar para o Estado consequências indemnizatórias elevadas. Alguma da informação requerida, tal como referido à PALP, está ainda no âmbito do dever de confidencialidade previsto no artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril [Regime jurídico das atividades de prospeção, pesquisa, desenvolvimento e prospeção de petróleo], que assim estipula:*

«Para efeitos do disposto no número anterior, as licenciadas ou concessionárias remeterão ao GPEP, em triplicado, cópia de todas as informações produzidas, bem como relatórios de actividade, cujo objecto e periodicidade constarão da licença de avaliação prévia ou do contrato de concessão (n.º 2);

As informações acima referidas são propriedade da licenciada ou concessionária e do GPEP, que delas poderão livremente dispor, sem prejuízo do dever de confidencialidade a que se refere o n.º 5 (n.º 3);

O dever de confidencialidade do GPEP caduca no prazo de 5 anos após a recepção das informações, ou com a extinção da licença ou do contrato de concessão, se esta ocorrer antes daquele prazo (n.º 5);

Não se consideram abrangidas no dever de confidencialidade do GPEP as informações de carácter geral, designadamente aquelas que possam ser utilizadas para apoio à cartografia geológica do país ou para fins estatísticos (n.º 6)»”;

- g) *“Este regime legal reflete-se, ainda, num artigo de confidencialidade presente nas cláusulas dos contratos celebrados com o Estado Português, cuja redação-tipo é a seguinte:*

1. A Concessionária, bem como as entidades que com ela cooperem manterão confidenciais todos os dados ou elementos de informação obtidos no decurso das suas actividades, durante toda a vigência do presente contrato, não os podendo transmitir a terceiros, salvo mediante prévia autorização expressa da DGEG /ENMC.

2. Toda a informação e dados transmitidos à DGEG/ENMC, pela Concessionária, serão mantidos em regime de confidencialidade pelo prazo de 5 (cinco) anos, após a respectiva recepção, ou até a extinção do contrato de concessão, se esta se verificar antes»”;

- h) *“A documentação técnico-científica entregue e produzida no âmbito das atividades de prospeção e pesquisa de petróleo contém, muitas vezes, informação sujeita a confidencialidade nos termos da lei. Esse será o caso, entre outros, de dados geológicos e geofísicos adquiridos na prospeção e pesquisa (com elevado valor comercial, sujeito à confidencialidade de 5 anos) ou de eventuais avanços nas técnicas utilizadas por uma entidade e que ainda não se encontrem compreendidos nos conhecimentos comuns (considerados «segredos de empresa») ou de outros dados que respeitem à vida interna das empresas”;*
- i) *“Decorre do exposto, e atendendo ao volume de documentação solicitada, que a disponibilização de muita da documentação requerida pela PALP acarreta um amplo trabalho de preparação e análise, implicando um esforço administrativo da área técnica coordenadora destas matérias - Unidade de Pesquisa e Exploração de Recursos Petrolíferos - que não seria possível concluir rapidamente, sem induzir constrangimentos funcionais nas competências da ENMC”;*
- j) *“Assim, muita da documentação teve que ser, prévia e individualmente, verificada a fim de serem expurgados eventuais elementos relativos à matéria reservada - em especial informação comercial e segredos de empresa - antes da sua informação ser divulgada, conforme previsto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 6.º” da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto;*
- l) *“Em 6 de junho, a ENMC envia email à PALP, disponibilizando a consulta aos documentos solicitados a partir da 2.ª quinzena de junho (...)”, sendo que o “alegado em relação ao resgate do e-mail de 6 de junho” se deveu “ao facto de, na mesma data se ter enviado dois emails de idêntico teor, tendo-se efetuado o regate de uma dessas mensagens a fim de não gerar confusão”;*
- m) *“A consulta decorreu no passado dia 20 de junho, não tendo existido, até à data [28 de junho de 2016], nenhuma reclamação quanto aos documentos disponibilizados ou quanto à forma como a consulta se processou”;*
6. E, assim, considera a ENMC que não assiste razão à PALP e entendeu pedir à CADA que se pronunciasse, *“no âmbito do relatório de apreciação quanto a toda a temática acima referida, incluindo a atuação assumida pelo requerente, por se entender que tal poderá ser um importante contributo para a clarificação do regime de acesso aos documentos administrativos”* (cfr. página 56 do P. A.).
7. Por e-mail enviado à CADA em 5 de julho de 2016, a requerente referiu (cfr. páginas 77 e 78 do P. A.) que:
- a) Em 20 de junho de 2016, se tinham deslocado à sede da ENMC dois elementos da PALP,

os quais, “mais uma vez não puderam efectuar nenhuma consulta aos documentos” solicitados;

b) Considera o facto de “a entidade requerida unilateralmente definir a data, as horas de consulta e o número de elementos ser por si só limitativo”, porquanto “no momento da pretensa consulta outras limitações foram impostas pela ENMC”, uma vez que:

- Os documentos estavam “amontoados numa mesa, sem organização o que dificultava até mesmo o reconhecimento dos documentos e a verificação dos que faltavam, sendo que se tratava de uma consulta com tempo limitado e extensos documentos a analisar. Os representantes da PALP pediram uma listagem da documentação presente e os funcionários do ENMC responderam que não tinham. Os representantes da PALP foram igualmente informados de que a documentação solicitada não se encontrava toda presente, mas lhes não souberam [sic] discriminar o que faltava. No entanto, quando interpelaram os referidos funcionários da ENMC sobre os pareceres do Instituto da Natureza e Conservação e das Florestas (ICNF), foi-lhes dito que não tinham conhecimento da existência desses pareceres (ICNF)”;
- “Cada um dos representantes da PALP só podia retirar 2 documentos ou pasta de cada vez; depois de consultados entregava-os a uma funcionária, que colocava noutra mesa com a documentação já consultada. De seguida, podiam tirar mais 2”;
- “Podiam solicitar fotocópias mas não podiam tirar fotografias, nem havia/há acesso a registo digital; era obrigatório fotocopiar os documentos na íntegra e não somente as folhas ou páginas que lhes interessavam. O preço pago por cada fotocópia foi de 2 euros, sendo o novo preçário afixado no momento”;
- “Tiveram que assinar uma declaração de confidencialidade sobre o uso da informação”.

II – Apreciação jurídica

1. O Decreto-Lei n.º 165/2013, de 16 de dezembro, transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2009/119/CE, do Conselho, de 14 de setembro de 2009, e procedeu ainda à reestruturação e redenominação da Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, E.P.E., que passou a chamar-se “ENMC – Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E.” (cfr. o seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2).

De acordo com os respetivos Estatutos, publicados em anexo ao mencionado Decreto-Lei, a ENMC “é uma entidade pública empresarial, dotada de autonomia administrativa,

financeira e patrimonial” (n.º 1) e *“rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais (...)”* (n.º 2).

A ENMC está, pois, sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (doravante, LADA).

É o que resulta da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º deste diploma, ao qual se reportam os preceitos adiante mencionados sem qualquer outra referência.

2. Por outro lado, o pedido formulado pela PALP junto da ENMC parece prender-se, pelo menos em parte, com o acesso a informação ambiental.

Ora, o acesso à informação ambiental rege-se pela Lei n.º 19/2006, de 12 de junho (LAIA).

À ENMC aplica-se, igualmente, a LAIA, como decorre dos seus artigos 1.º, 2.º e 3.º.

3. Registe-se, ainda, que, nos termos do artigo 18.º da LAIA, “em tudo o que não se encontrar especialmente regulado pela presente lei” aplica-se subsidiariamente a LADA¹.

4. De acordo com o artigo 15.º, n.º 1, *“o requerente pode queixar-se à CADA contra a falta de resposta, indeferimento ou outra decisão limitadora do direito de acesso a documentos administrativos”*, competindo a esta Comissão *“apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas nos termos do artigo 15.º”* [cfr. artigo 27.º, n.º 1, alínea *b*)].

E, no mesmo sentido, aponta o artigo 14.º da LAIA.

5. Documento administrativo, para efeitos da LADA, é *“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*)].

6. O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º:

“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.”

O acesso àquele tipo de documentos é, portanto, livre e generalizado: não há necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação.

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

- Quando se trate de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

8. 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

¹ A LAIA faz referência à Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 8/95, de 29 de março e n.º 94/99, de 16 de julho. A Lei n.º 65/93, de 26 de agosto (anterior LADA) foi revogada pela LADA atual (Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto).

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.

Acrescente-se, todavia, que as exceções ao direito de acesso - para além de fundamentadas -, deverão ser sempre interpretadas e aplicadas restritivamente, de forma a não ser posta em causa a aplicação do princípio geral consagrado no artigo 5.^o³.

Aliás, também o n.º 8 do artigo 11.º da LAIA vai neste sentido:

“Os fundamentos de indeferimento previstos no presente artigo devem ser interpretados de forma restritiva pelas autoridades públicas, ponderando o interesse público servido pela divulgação da informação e os interesses protegidos que fundamentam o indeferimento”.

E, por conseguinte, o exame que se exige, em cada caso, deve ser sempre concreto e não geral e abstrato.

9. Documentos administrativos nominativos são aqueles que contêm *“acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”* [alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º].

Pode aceder a tais documentos o titular da informação constante dos mesmos.

E, se se tratar de um terceiro, o acesso só é permitido se o mesmo *“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”* (n.º 3 do artigo 2.º, e n.º 5 do artigo 6.º).

É entendimento da CADA que são de classificar como documentos nominativos os que revelam dados do foro íntimo de um indivíduo, como por exemplo os seus dados genéticos, de saúde, ou os que se prendem com a sua vida sexual, os relativos às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias, ou sindicais e outros cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, traduzir-se numa invasão da reserva da intimidade da vida privada.

² Cfr. J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 4.^a Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda / Rui Medeiros, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430; J. Renato Gonçalves, in *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Almedina, Coimbra, 2002, págs. 51 e segs.

³ Sobre esta questão, vejam-se os seguintes Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia:

- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção), de 1 de Julho de 2008 (Processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P);
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção), de 18 de Dezembro de 2007 (Processo C-64/05 P).

Assim, não integra informação nominativa o documento do qual conste, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação, juízo de valor ou informação não abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada.

É o que acontece nas apreciações e juízos de valor emitidos no âmbito do percurso escolar dos alunos ou no quadro dos processos de contratação pública.

O mesmo sucede com as apreciações, juízos de valor e informações funcionais (v. g., classificações de serviço / avaliações de desempenho), que, por dizerem respeito ao exercício de funções, não contendem com a reserva da intimidade da vida privada.

E, igualmente, com um documento que refira que certo funcionário faltou ao serviço durante x dias, ou que cumpriu ou não cumpriu certas obrigações legais.

Note-se que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, respeitante ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, consagra também esta solução: restringe-se o acesso expressamente aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a proteção “da vida privada e a integridade do indivíduo” [alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º].

Nesta mesma perspetiva – dando a palavra ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 28 de Setembro de 2011, em decisão proferida no Proc. n.º 22/09.6 – IV – e), e citando o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 31 de Maio de 2006 -, “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”.

10. De registar, ainda, que a LADA apenas se reporta ao acesso a informação / documentos que tenham já sido produzidos ou que sejam já detidos pelas entidades a que alude o seu artigo 4.º. Por outras palavras, refere-se ao acesso a informação / documentos existentes, não recaindo sobre a entidade requerida “o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extractos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” (n.º 5 do artigo 11.º).
11. Visto, em traços gerais, o regime de acesso que a LADA estabelece, cumpre apreciar a situação concreta. Tal apreciação será feita pela ordem em que as questões foram no suscitadas (cfr. pontos I.5, 6 e 7, *supra*).
12. A **primeira questão** prende-se com a circunstância de a ENMC, “antes de proceder à divulgação” dos Estudos Ambientais de Base, ter indagado “junto das referidas concessionárias sobre a possibilidade de os colocar para consulta pública (...), tendo

recebido concordância para consulta presencial sem recurso à reprodução documental” [cfr. supra, ponto I.5, alínea d)].

Ora, são três as formas de acesso (cfr. n.º 1 do artigo 11.º):

- Consulta gratuita, feita nos próprios serviços que têm os documentos em seu poder;
- Reprodução por fotocópia ou por qualquer outro meio técnico, designadamente visual, sonoro ou eletrónico;
- Certidão.

A opção por uma dessas vias é do requerente e não da entidade requerida ou de quem a entidade requerida entenda consultar. E, portanto, uma eventual escolha (pela ENMC ou por terceiro) da forma de acesso não prevalece, nos termos da lei, sobre a indicação da requerente (artigo 11.º, n.º 1).

13. O **segundo problema** que se coloca é o seguinte: afirma a ENMC que o *“volume dos documentos requeridos, o espaço temporal que abarcam, bem como a necessidade de aferir, previamente, quais os documentos legalmente admissíveis para consulta, obrigam a uma classificação prévia mais demorada só sendo possível disponibilizá-los no espaço de dois meses”* [cfr. supra, ponto I.5, alínea e)].

Nada na lei impede que assim seja, ou melhor, a lei permite-o.

E, assim sendo – e por se tratar, ao que refere a ENMC, de um considerável acervo documental -, o acesso poderá ser disponibilizado sem que daí resulte prejuízo para o atempado cumprimento das suas atribuições nem para o cabal desempenho das competências dos seus serviços. Por outras palavras, o acesso poderá ser facultado faseadamente, como, aliás, dispõe o artigo 14.º, n.º 4:

“Em casos excepcionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 [de 10 dias] pode ser prorrogado, até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo máximo de 10 dias”.

É que, sem prejuízo do dever de cooperação com os administrados no acesso à informação, as entidades que integram a Administração Pública (central, regional, local e indireta) estão, todas elas, ao serviço do interesse geral e não deste ou daquele utente, em particular, não podendo os serviços ficar exclusiva ou desequilibradamente afetos a um pedido singular.

14. A **terceira questão** a abordar decorre de a documentação solicitada envolver ou poder envolver (a CADA não a conhece) os chamados *“segredos de empresa”* [cfr. supra, ponto I.5, alíneas f) e h)].

No entanto, um ponto se afigura certo: a documentação em causa não tem natureza nominativa, ou seja, não é suscetível de contender com a reserva da intimidade da vida privada seja de quem for.

E se é verdade que qualquer pessoa pode, em princípio, aceder a documentos administrativos, não é menos certo que haverá sempre que tomar em consideração o artigo 6.º, que consagra exceções ao direito de acesso.

15. Uma dessas exceções é, justamente, a que diz respeito a *“documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa”*, aos quais um terceiro apenas poderá ter acesso *“se estiver munido de autorização escrita”* dessa empresa ou se *“demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”* [cfr. n.º 6 do artigo 6.º; v., igualmente, o artigo 11.º, n.º 6, alínea d), da LAIA].
16. Deverá ser recordado o que esta Comissão considerou no Parecer n.º 226/2013 (cuja doutrina tem sido reafirmada, indicando-se, a título meramente exemplificativo, os Pareceres n.º 464/2014, n.º 33/2015 e n.º 242/2016):
 - “- 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;*
 - As restrições devem ser aplicadas restritivamente e só após uma ponderada análise do caso concreto, devendo, além disso, ser fundamentadas;*
 - Há, portanto, que destrinçar 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”.*
17. A entidade requerida invoca um dever de confidencialidade, que, neste contexto, vale por sigilo.

Ora, para proteger a reserva da intimidade da vida privada e para a salvaguarda dos *“segredos de empresa”*, criou o legislador o dever de sigilo profissional relativamente a quem, pelo exercício da sua atividade e por causa desse exercício, conheça a informação a preservar do conhecimento alheio.

Mas, tal como o sigilo médico (que vincula todos os profissionais) não tem um valor absoluto, admitindo exceções na medida do necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, o mesmo acontece com outras formas de sigilo, designadamente com o sigilo fiscal e com o sigilo bancário.

Como escreve Miguel Assis Raimundo (em anotação ao acórdão do STA de 30-05-2012, P. 263/12, in *Justiça Administrativa*, n.º 98, março/abril 2013, página 53), não é absoluta qualquer forma de sigilo, como o sigilo bancário, pois que não vale como incondicional a norma que o prevê.

É que tal norma, que prevê o sigilo, não é especial face às normas da LADA, uma vez que estas têm uma pretensão de aplicação a todos os casos nos quais se coloque um problema de informação administrativa, seja qual for a atividade desenvolvida.

E, portanto, só a ponderação de direitos concorrentes, feita de acordo com o princípio da proporcionalidade, pode dar o seu a seu dono e decidir se o requerente tem (ou não) motivos suficientes para aceder à informação solicitada.

Tal decisão deve ser sempre – repita-se - procurada em concreto, e não em abstrato, devendo notar-se que o acesso à informação pode ser condição da tutela jurisdicional dos direitos do requerente.

Assim (e, por exemplo), não ocorre violação do dever de sigilo quando a informação é comunicada a uma entidade que da mesma necessita para exercer as suas competências e que, igualmente, se encontra obrigada ao dever de sigilo.

18. É certo que a requerente (PALP) não invoca (e, por conseguinte, não prova) a sua qualidade de detentor de um *“interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”* (n.º 6 do artigo 6.º).

E, por isso, a CADA irá pronunciar-se em abstrato – uma vez que não conhece esses documentos -, sobre o que entende por segredos de empresa e respetiva confidencialidade.

19. No âmbito dos *“segredos de empresa”* cabem, designadamente, elementos relativos à sua estrutura financeira (por exemplo, dados internos e específicos quanto ao seu modelo e volume de negócio, à sua faturação, à sua tributação ou à sua estratégia empresarial).

Deve, pois, a entidade requerida avaliar e ponderar (fazendo-o sempre de forma fundamentada) se os mesmos se enquadram no n.º 6 do artigo 6.º, pesando, para o efeito, nomeadamente, o interesse da empresa que é alvo do pedido e o interesse público relacionado com a transparência da Administração (cfr., entre outros, os Pareceres n.ºs 119/2015 e 242/2016).

Após essa análise, a ENMC – considerando que há (ou que não há) matérias passíveis de segredo -, deverá decidir, fundamentando de uma forma clara e inequívoca os pressupostos em que radicou essa sua decisão.

E se, eventualmente, ainda tiver dúvidas sobre outras matérias deverá identificá-las especificamente para que a CADA possa aferir da existência de eventual segredo.

Decorre, pois, do que se deixou expresso que cabe às entidades públicas, na posse de informações que lhes tenham sido transmitidas por outras entidades, nomeadamente no âmbito da contratação ou de concursos públicos, decidir de modo fundamentado, sobre o direito de acesso a essa informação ou se a mesma se encontra sujeita a segredo de empresa, tendo em conta que se considera segredo tudo o que possa permitir replicar o negócio e que seja inovador (cfr. Pareceres n.ºs 78/2015, 119/2015 e 242/2016).

20. E se, porventura, a documentação pretendida contiver *“segredos de empresa”*, nem por isso deverá ser considerada, *“in toto”*, como não acessível: é que o n.º 7 do artigo 6.º determina que *“os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”*. É, de resto, também este o sentido do artigo 12.º da LAIA.

21. Ainda sobre este assunto, duas notas complementares, que se deixam porque se mostram suscetíveis de contribuir para o cabal esclarecimento da questão (e de questões idênticas que, eventualmente, possam surgir):

a) A primeira, para referir aquela que tem sido a doutrina da CADA sobre os designados *«segredos de empresa»*;

b) A segunda, para frisar a natureza do direito de acesso.

22. Sobre a densificação da noção de *“segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa”* (artigo 6.º, n.º 6), pronunciou-se já a CADA.

Fê-lo, por exemplo, no citado Parecer n.º 242/2016, em que retomou doutrina anterior e já consolidada (vinda, designadamente, do Parecer n.º 464/2014 e do Parecer n.º 338/2015).

Foi aí afirmado que:

“Estamos perante uma questão de acesso a documentos administrativos. Trata-se, também é seguro, de documentos não nominativos. 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 da empresa – (...) – que justifiquem a recusa de acesso, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 6. (...).

No que toca a segredos comerciais e vida interna da empresa, confira-se o que foi explanado no nosso Parecer n.º 284/2008⁴:

«(...)

⁴ Disponível em www.cada.pt como os adiante citados.

a) *O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos - de que a LADA é um desenvolvimento normativo - está consagrado no artigo 268.º, 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 17.º e 18.º, 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 18.º, 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 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 actividades materialmente administrativas, são, em algumas situações, forçadas (por lei ou imposição da Administração) a revelar informação reservada. É em relação a esta informação, (...) 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 318.º do Código de Propriedade Industrial (CPI), que no âmbito da matéria da concorrência desleal se refere à protecção das informações não divulgadas.

O artigo 318.º do CPI, refere que «constitui acto 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 objecto 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 (actual ou potencial) e sejam objecto de medidas no sentido de as manter secretas.

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».

Podem também constituir informações secretas «informações de estratégia empresarial de uma unidade produtiva» e «as técnicas que podem não ter nível inventivo, mas que sejam apanágio de uma empresa», como por exemplo «aspectos particulares de projectos de investigação» e «fórmulas ou receitas para a preparação de certos produtos».

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 actividade 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 actividade. Trata-se da vida privada das empresas⁵.

São segredos sobre a vida interna das empresas, por exemplo, a situação contributiva face à segurança social e ao 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

(...)».

Complemente-se com o vertido no 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

⁵ Alexandre Brandão da Veiga, in *Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares*, Coimbra, Almedina (2007), p.134.

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 (...).».

No mesmo sentido, 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 (...).».

Socorramo-nos ainda do Parecer n.º 42/2012:

«(...)

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 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 (...).».

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, 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 Comercial⁶, conjugado com o n.º 1 do artigo 15.º do mesmo Código, as sociedades anónimas são obrigadas a registar, designadamente:

- A respetiva constituição;*
- 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;*

⁶ Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro, revogado parcialmente, aditado e alterado sucessivamente.

- *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 Comerciais⁷, 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 Branco⁸, 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 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 Santos⁹:

“(…)

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

⁷ Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, revogado parcialmente, aditado e alterado sucessivamente.

⁸ In *O Direito dos Accionistas à Informação. O mesmo direito vinte anos depois?*, Almedina, 2007, p. 219.

⁹ In *Actas 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.

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”¹⁰:

“ (...)

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).

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:

¹⁰ In *O Direito dos Accionistas à Informação. O mesmo direito vinte anos depois?*, Almedina, 2007, pp. 227 e 228.

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)”.

23. Quanto à natureza do direito de acesso, há que frisar que este direito, corolário do princípio da administração aberta (cfr. artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República), é também um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias (enunciados no Título II da Parte I da Constituição), embora um direito “*fora do catálogo*”¹¹.

Tem sido este o entendimento desde sempre manifestado pela CADA, entendimento que está firmemente alicerçado na doutrina e na jurisprudência (cfr., entre vários, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 254/99, n.º 2/2013 e, sobretudo, o Acórdão n.º 117/2015).

Vale a pena citar este último Acórdão:

“11 – (...).

É certo que o acesso aos arquivos e registos administrativos está inserido numa disposição que condensa as dimensões mais significativas da posição jurídico-constitucional dos particulares perante a Administração Pública, acentuando-se desse modo a dimensão subjetiva inerente ao direito à informação administrativa. O n.º 2 do artigo 268.º, ainda que careça de concretização legislativa, concede aos cidadãos um «direito» que não pode deixar de ser considerado de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 17.º da CRP, e como tal diretamente aplicável e imediatamente vinculante (...) [sublinhados nossos].

Mas o acesso à documentação administrativa assume também uma dimensão institucional, quando visa dar proteção jurídico-constitucional ao princípio e valor da transparência administrativa. Com efeito, a exigência de transparência há-de traduzir-se na obrigação da Administração Pública permitir a visibilidade da sua atuação. E daí que a intenção normativa de afastar o segredo administrativo e de tornar o funcionamento

¹¹ Considerando-se “dentro do catálogo” os direitos que a Constituição da República refere no Título II da sua Parte I.

da Administração mais democrático e transparente só possa ser concretizada através do conhecimento da informação constante dos seus arquivos e registos, com as exceções legais justificadas na segurança interna e externa, na investigação criminal e na privacidade das pessoas [sublinhado nosso].

(...).

15 - (...).

O pressuposto essencial do direito de acesso é a natureza pública da atividade desenvolvida pelas entidades oneradas com o dever de assegurar o acesso aos arquivos e registos administrativos. E daí que todas as entidades responsáveis pela execução de tarefas administrativas sejam sujeitos passivos do direito de acesso. Abrangidos pela regra geral do acesso aos arquivos e registos administrativos estão assim, não apenas as tradicionais pessoas coletivas de direito público, mas todas as entidades públicas que se dediquem à execução de tarefas administrativas, como é o caso das entidades administrativas privadas, ou seja, das organizações administrativas de estatuto jurídico-privado sob o domínio ou influência dominante de pessoas públicas, e as entidades particulares, quando investidas em funções públicas administrativas”.

Todavia – e tal como acontece com a generalidade dos direitos fundamentais -, também o direito de acesso não se configura como um direito absoluto.

A este respeito, referiu o mencionado Acórdão n.º 117/2015, do Tribunal Constitucional, que:

“17 - (...).

A consagração da transparência e da publicidade como regra não exclui a existência de áreas de exercício do direito em que se justifica o segredo para proteção de determinados valores com assento constitucional. O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos não é um direito absoluto ou ilimitado, uma vez que, mediante expressa autorização constitucional, está sujeito aos limites que a lei vier a estabelecer em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. A formulação da reserva de lei para esta «trindade restritiva» não implica, porém, uma prevalência abstrata dos valores aí mencionados sobre o direito de acesso. A salvaguarda destes direitos e interesses constitucionalmente protegidos só pode justificar a confidencialidade dos documentos detidos pelas entidades sujeitas ao acesso, desde que não se comprometa o conteúdo essencial do direito e se obedeça a um critério de proporcionalidade (cf. n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

*De modo que a solução legislativa para este conflito de valores e interesses – o da transparência em que se baseia o arquivo aberto e o da confidencialidade exigida pelos valores da segurança, investigação criminal e intimidade das pessoas – não pode deixar de ser construída através de uma valoração, por meio da qual os valores e interesses contraditórios e conflitantes possam ser otimizados num compromisso que assegure o justo equilíbrio entre eles. Dada a necessidade de se ter em conta as circunstâncias relevantes no caso concreto, a resolução do conflito por via legislativa implica normalmente uma abertura normativa que assegure a consideração dessas circunstâncias, limitando-se a lei a fixar «critérios de ponderação» que orientem os juízes nos casos concretos (cf. Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais, pág. 306). (...).
20 – (...).*

Ora, a definição constitucional do objeto do direito aos arquivos e registos administrativos impede que o segredo seja erigido em regra e a transparência em exceção. O n.º 2 do artigo 268.º da CRP é perentório ao excluir o direito ao segredo como regra geral, quando estabelece uma reserva de lei para certas matérias em que o interesse da confidencialidade pode excepcionalmente prevalecer. Como acima se disse, com as ressalvas legais em matéria de segurança interna e externa, investigação criminal e intimidade das pessoas, a Constituição tornou claro que a transparência é a regra e o segredo a exceção. (...).

O direito de acesso e o direito ao segredo, nos casos expressamente autorizados e nas hipóteses de conflito de direitos ou interesses constitucionalmente reconhecidos, são direitos prima facie que só se radicam subjetivamente após valoração e ponderação das circunstâncias do caso concreto. É possível ao legislador ou ao juiz estabelecer restrições e condicionamentos ao direito de acesso, mas a tipificação dessas situações ou a elaboração da norma de decisão para o caso concreto exige sempre um juízo de ponderação dos aspetos relevantes do caso concreto. O n.º 2 do artigo 268.º, em conjugação com o n.º 2 do artigo 18.º da CRP, impõe que as restrições ao direito de acesso assentem num critério de ponderação dos valores ou interesses que estão em jogo numa determinada situação concreta”.

24. Para além do dever de confidencialidade a que se considera vinculada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, a ENMC diz existirem cláusulas de confidencialidade [cfr. *supra*, ponto I.5, alíneas f) e g)]. É este um **quarto ponto** a considerar.

A propósito do dever de confidencialidade, há que deixar registado o seguinte: o direito de acesso é, como se viu, um direito fundamental, de natureza análoga à dos direitos liberdades e garantias.

Assim:

- a) Esse direito é diretamente aplicável e vincula as entidades públicas e privadas (cfr. n.º 1 do artigo 18.º da CRP);
- b) Apenas pode ser restringido nos casos expressamente previstos na Lei Fundamental, *“devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”* (artigo 18.º, n.º 2, da CRP);
- c) As leis que, eventualmente, o restrinjam *“têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”* (cfr, artigo 18.º, n.º 3, da CRP);
- d) Em caso de restrição, ela deverá decorrer de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei autorizado [cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição].

Ora, o diploma invocado quanto ao dever de confidencialidade (Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril) foi, é certo, emitido *“no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 30.º da Lei n.º 75/93, de 20 de Dezembro”*.

No entanto, o referido artigo 30.º da Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro, reporta-se à autorização, dada pela Assembleia da República ao Governo, para *“rever o regime fiscal do acesso e exercício das actividades de prospecção, pesquisa e produção de petróleo (...)”*.

Isso e só isso. Aquela Lei (Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro) não contém, por conseguinte, qualquer restrição ao direito de acesso nem qualquer autorização para que o Governo possa legislar restringindo esse direito.

Relativamente às cláusulas de confidencialidade, elas não prevalecem sobre a lei, o que significa que a sua existência não dispensa uma ponderada análise do pedido e dos documentos em que tais cláusulas estejam inseridas e aos quais um terceiro queira aceder.

Essa análise far-se-á dentro dos parâmetros acima referidos. E, assim, se feita essa apreciação, efetivamente se concluir que há matéria que deva ser mantida sob reserva, facultar-se-á, sempre que possível, um acesso parcial (artigo 6.º, n.º 7).

Acrescente-se, porém, que, se esse terceiro for portador de um interesse direto, pessoal e legítimo, deverá ter, de acordo com a lei, acesso ao(s) documento(s) na sua integralidade, ainda que o(s) mesmo(s) contenha(m) cláusulas de confidencialidade.

Em suma: o acesso e a denegação do acesso são regidos pela lei e não pela existência (ou pela inexistência) de cláusulas de confidencialidade.

25. A **quinta questão** tem a ver com a circunstância de a ENMC entender que não assiste razão à PALP e, por isso, pedir a esta Comissão que se pronunciasse, *“no âmbito do relatório de apreciação quanto a toda a temática acima referida, incluindo a atuação assumida pelo requerente, por se entender que tal poderá ser um importante contributo para a clarificação do regime de acesso aos documentos administrativos”* (cfr. ponto I.6, *supra*).

Compete à CADA apreciar, de um ponto de vista jurídico, os problemas emergentes (da concretização, ou não) do direito de acesso. Mas não lhe cabe avaliar as atitudes e comportamentos de requerentes e de entidades requeridas, a não ser na estrita medida em que obstem ao direito de acesso.

26. O **sexto problema** levantado é o da forma como a consulta foi disponibilizada (cfr. ponto I.7, *supra*).

Quanto ao facto de *“a entidade requerida unilateralmente definir a data, as horas de consulta e o número de elementos ser por si só limitativo”*, há que ter em conta que a marcação, por uma entidade requerida (qualquer que ela seja), da data, hora e local da consulta em nada extravasa o disposto na lei [cfr. artigo 16.º, n.º 1, alínea a)].

Relativamente ao número de elementos presentes por parte da PALP, não cabe à CADA pronunciar-se, já que se trata de problema que decorre da organização interna e da logística da ENMC.

E, pela mesma ordem de razões, não se pronuncia a CADA quanto à circunstância de *“cada um dos representantes da PALP”* apenas poder *“retirar 2 documentos ou pasta de cada vez”*.

27. Há, no entanto, que referir o seguinte: de acordo com o artigo 4.º, n.º1, da LAIA, *“o direito de acesso à informação ambiental é assegurado pelas autoridades públicas, que devem, para o efeito:*

a) (...);

b) Disponibilizar ao público listas ou registos de informação de ambiente na posse das autoridades públicas ou detidas em nome das autoridades públicas ou indicação onde a informação está acessível;

c) Designar, em cada autoridade pública, o responsável pela informação e divulgar ao público a sua identidade;

d) Criar e manter instalações para consulta da informação;

e) Informar o público sobre o direito de acesso à informação e prestar apoio no exercício desse direito;

f) (...)”.

28. O **sétimo ponto** a referir é o que se reporta ao facto de ser possível a obtenção de fotocópias, embora, ao que diz a PALP, tivesse sido inviabilizada a pretensão de fotografar os documentos.

Esta Comissão apreciou já problema semelhante, designadamente, nos seus Pareceres n.º 286/2014 e n.º 461/2015.

Assim, neste último Parecer, considerou a CADA:

“(…)”.

Relativamente a situação idêntica, apreciada no Parecer da CADA n.º 286/2014, em que o requerente pediu que «seja autorizada a fotografia de documentos considerados administrativos, ou, em alternativa, justificando a impossibilidade da primeira, o uso de computador portátil e/ou telemóvel para gravação de notas vocais», foi referido o seguinte:

«(…)»

Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º, o acesso aos documentos exerce-se através de:

a) Consulta gratuita, efectuada nos serviços que os detêm;

b) Reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou electrónico;

c) Certidão.

O requerente pretende fotografar (supõe-se que por meios próprios) os documentos a que pretende aceder ou, se tal não for viável, pretende usar «computador portátil e/ou telemóvel para gravação de notas vocais».

Quanto aos documentos administrativos sem natureza nominativa, o acesso é, como se viu, geral e irrestrito. O requerente tem, pois, o direito de a eles aceder por qualquer dos meios previstos no n.º 1 do artigo 11.º.

Ora, os meios que se propõe utilizar são meios técnicos de reprodução de documentos. Deste modo, o requerente pode proceder à fotografia dos documentos requeridos ou, não sendo isso possível, fazer uso de «computador portátil e/ou telemóvel para gravação de notas vocais».

Fá-lo-á, no entanto, sempre sob supervisão da entidade detentora.

(…)»

A doutrina exposta no Parecer n.º 286/2014 aplica-se à situação presente. Embora a lei não preveja de modo expresso a reprodução por fotografia, constata-se que a alínea b), n.º 1, artigo 11.º refere como forma de acesso a reprodução por qualquer meio técnico, designadamente eletrónico.

Assim, desde que o solicitem à entidade requerida e sob supervisão desta, podem os requerentes, utilizando meios próprios, proceder à reprodução de documentos, desde que essa reprodução não seja suscetível de afetar a sua conservação.

Cumpra ainda aqui referir a situação prevista no n.º 3 do artigo 11.º, ou seja, quando houver risco de a reprodução causar dano ao documento, pode o requerente, a expensas suas e sob a direção do serviço detentor, promover a cópia manual ou a reprodução por outro meio que não prejudique a sua conservação.

Uma vez que a reprodução em causa não acarreta custos para a entidade requerida, entende-se que não podem ser cobradas quaisquer taxas; no mesmo sentido, o Despacho n.º 8691/2002, do Ministro das Finanças (DR 2ª série, de 29 de abril de 2002), que fixou os preços a pagar no exercício do direito de acesso aos documentos administrativos refere que é gratuito, por exemplo, o acesso através de digitalização feita pela entidade requerida, quando vertida em CD fornecido pelo requerente.

(...)”.

29. A **oitava questão** a dilucidar é a de o documento ter de ser fotocopiado na íntegra, não o podendo ser apenas na parte em que a PALP tinha/tem interesse.

Nem a LADA nem a LAIA impedem que, consultado o documento, o requerente solicite, tão-somente, fotocópias de algumas das suas páginas, pelo que não deve ser obrigado a pagar a reprodução integral, mormente quando a entidade requerida cobra, como parece ser o caso, dois euros por fotocópia.

30. E isto conduz diretamente à **nona questão**: a do preço a cobrar.

A CADA não conhece a tabela praticada pela ENMC. Refira-se, no entanto, que esta Comissão se pronunciou já sobre questão semelhante.

Assim, no Parecer n.º 124/2016, esta Comissão, na esteira de doutrina anterior, referiu o seguinte:

“(…)”.

Sobre os custos de acesso por fotocópia, dispõe o n.º 1 do artigo 12.º que «a reprodução prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo anterior faz-se num exemplar, sujeito a pagamento, pela pessoa que a solicitar, da taxa fixada, que deve corresponder à soma dos encargos proporcionais com a utilização de máquinas e ferramentas e dos custos dos

materiais usados e do serviço prestado, sem que porém, ultrapasse o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente.»

O n.º 2 do mesmo preceito refere que «o Governo da República e os Governos das Regiões Autónomas, ouvida a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (doravante abreviadamente designada por CADA) e as associações nacionais das autarquias locais, devem fixar as taxas a cobrar pelas reproduções e certidões dos documentos administrativos.»

O n.º 3 estatui que «as entidades com poder tributário autónomo não podem fixar taxas que ultrapassem em mais de 100 % os valores respectivamente fixados nos termos do número anterior, aos quais se devem subordinar enquanto não editarem tabelas próprias.»

Os encargos a suportar pelos cidadãos com a reprodução de documentos, no exercício do seu direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, foram fixados através do Despacho n.º 8617/2002, do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República, II Série, n.º 99, de 29 de abril de 2002. (...).

Conforme Parecer da CADA n.º 77/2006, «as taxas cobradas pela reprodução de documentos não podem ultrapassar significativa e injustificadamente, em violação dos princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso, o custo dos materiais usados e do serviço prestado. E se é verdade que o Despacho n.º 8617/2002, do Ministério das Finanças, não vincula a Administração Local Autárquica (em razão do referido poder regulamentar próprio das autarquias locais), não é menos certo que tal Despacho – justamente, porque acolhe os critérios legais -, é susceptível de fornecer (seguros) padrões de orientação.

Assim, os valores que divirjam fortemente dos fixados nesse Despacho dificultam - ou mesmo inviabilizam -, o exercício do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, que a CRP consagra no artigo 268.º, n.º 2, e do qual a LADA se revela um desenvolvimento normativo. Trata-se de um direito com assento constitucional, de um direito material e formalmente constitucional, isto é, de um direito valorado a se. Mais: sendo um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplica-se-lhe o regime próprio destes (cfr. artigo 17º da CRP). E, porque assim é, tais valores - quando excessivos -, restringem esse direito, isto é, traduzem-se na amputação real do conteúdo de um direito constante de preceito constitucional directamente aplicável (artigo 18º, n.º 1, da CRP)». (...).

Nesta matéria, importa aqui referir um Acórdão do Tribunal Constitucional, o n.º 248/2000, de 12 de Abril¹², cuja doutrina, apesar de dirigida imediatamente ao acesso à informação procedimental, se aplica, também, ao acesso à informação não procedimental.

Retiram-se daí, claramente, duas conclusões principais. Em primeiro lugar, que «não são admissíveis, na perspectiva da constitucionalidade, soluções acentuadamente discrepantes, para situações paralelas, desprovidas de fundamento objectivo e racional». Em segundo lugar, que «os condicionalismos impostos não podem também consubstanciar limitações que, dada a sua onerosidade objectiva, inviabilizem ou anulem o direito consagrado».

De notar que, de acordo com o referido Acórdão, para efeitos de avaliação da onerosidade, ou verificação do seu fundamento, o que releva «é o valor objectivamente considerado e a respectiva falta de justificação», não interessando, por exemplo, a concreta capacidade financeira do requerente.

(...)».

E no Parecer n.º 94/2016, a CADA entendeu que:

“(…)».

A taxa cobrada deve corresponder à soma dos encargos proporcionais com a utilização de máquinas e ferramentas e dos custos dos materiais usados e do serviço prestado, sem que, porém, ultrapasse o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente (n.º 1 do artigo 12.º) e deve ter em conta o Despacho n.º 8671/2002, de 29 de abril, que fixa os encargos financeiros da reprodução de documentos no exercício do direito de acesso aos documentos administrativos.

Os órgãos e entidades devem afixar em lugar acessível ao público uma lista das taxas que cobram pelas reproduções e certidões de documentos administrativos (n.º 4 do artigo 12.º).

A entidade requerida pode exigir um preparo que garanta as taxas devidas e, quando for caso disso, os encargos de remessa (n.º 5 do artigo 12.º).

Verifica-se que inexistem restrições ao direito de acesso (artigo 6.º a contrario), pelo que a forma do pagamento do preparo não pode consubstanciar, na prática, uma limitação ao acesso, ainda mais, quando a requerente pretende pagar o referido valor.

De todo o modo, frisa-se que a CADA não tem competências para se pronunciar sobre o modo como esse preparo deve ser efetivado (vide n.º 1 do artigo 25.º e artigo 27.º).

¹² Diário da República, n.º 256, II Série, de 6 de Novembro de 2000.

Apela-se, no entanto, aos princípios gerais da atividade administrativa para a resolução do conflito que parece opor a requerente à entidade requerida face à forma de pagamento do preparo e respetiva prova, designadamente ao princípio da justiça e da razoabilidade (artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo - CPA) e da boa - fé (artigo 10.º do CPA).

(...)”.

Registe-se, igualmente, o que foi afirmado no Parecer n.º 49/2016:

“(…)”.

O Despacho n.º 8617/2002¹³ estabelece os custos da reprodução de documentos no exercício do direito de acesso aos documentos administrativos. O preço previsto nesse diploma, ainda não revisto, para uma fotocópia a preto e branco, formato A4, varia entre 0,02 € e 0,04 €, conforme a quantidade.

Sobre esta matéria, já se pronunciou a CADA, em inúmeros Pareceres, de que são exemplo os Pareceres n.ºs 445/2015, 323/2013 e 260/2013, para os quais se remete.

A doutrina da CADA assenta nos seguintes pontos:

- I. As taxas cobradas pela reprodução de documentos não podem ultrapassar de forma injustificada o custo dos materiais usados e do serviço prestado, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade e da proibição do excesso;*
- II. O Despacho n.º 8617/2002 não vincula a Administração Local Autárquica (em razão do poder regulamentar próprio das autarquias locais), mas serve de referência quanto aos valores a praticar, porque acolhe os critérios legais;*
- III. Os valores que diverjam fortemente dos fixados nesse Despacho, dificultam, podendo mesmo inviabilizar, o exercício do direito de acesso;*
- IV. O direito de acesso é um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, só podendo ser restringido nos termos em que a Constituição prevê (artigo 18.º da CRP).*

Atendendo às considerações supra referidas, parece que o valor cobrado pela autarquia pelo acesso a documentos por fotocópia afasta-se dos critérios estabelecidos no artigo 12.º e no Despacho n.º 8617/2002.

(...)”.

Neste contexto - e, em síntese -, entende a CADA que:

- a) Lhe cabe apontar os (seguros) critérios que deverão orientar as entidades administrativas neste ponto;

¹³ Publicado no Diário da República, II Série, n.º 99, de 29 de abril de 2002

- b) Não lhe cabe fixar o(s) valor(es) a cobrar;
- c) Não lhe compete mandar proceder à devolução de quantias eventualmente cobradas em excesso.

31. O **décimo ponto** a aflorar é o que se prende com a “*declaração de confidencialidade sobre o uso da informação*” que os representantes da PALP terão sido obrigados a assinar.

É certo que, relativamente a documentação nominativa a aceder no quadro de uma dissertação académica, a CADA emitiu Parecer favorável, fixando as condições em que o pretendido acesso poderia verificar-se.

Assim, no Parecer n.º 301/2000, esta Comissão apontou as seguintes:

- a) A consulta desses documentos deveria ser feita no próprio local onde se encontravam, ou seja, nos serviços que os detinham (não podendo ser retirados);
- b) A requerente obrigar-se-ia a não recolher o nome das pessoas mencionadas nos documentos e processos;
- c) Deveriam ser “*despersonalizados*” os textos, as conclusões e, em geral, os resultados que se elaborem e divulguem - incluindo os apontamentos, registos e outros trabalhos preparatórios -, por forma a impossibilitar a individualização de dados suscetíveis de ofender a reserva da intimidade da vida privada, tanto da pessoa visada como da sua família nuclear;
- d) Deveria ser subscrito, pela interessada, documento em que identificasse todos os processos a que tivesse tido acesso;
- e) Deveria a requerente ser informada de que, de acordo com a lei (artigo 10º, n.º 3, da anterior LADA), “*os dados pessoais comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinam o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais*” (este preceito encontra paralelo no artigo 8.º, n.º 2, da LADA atual).

Todavia, a CADA nunca traçou condições quanto ao acesso a documentação não nominativa, como é o caso.

E parece não se justificar a exigência de subscrição de uma “*declaração de confidencialidade*” para o acesso à documentação que foi consultada e, quiçá, fotocopiada.

É que, não tendo a PALP invocado (nem, muito menos, demonstrado) ser detentora de um “*interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*”, duas hipóteses são de colocar:

- Ou essa documentação não contém os ditos “*segredos de empresa*” e, portanto, é generalizadamente acessível;

- Ou, contendo-os, os mesmos foram expurgados e, assim, é, igualmente, acessível por todos.
32. Contudo, deverá ser acrescentado que, nos termos do n.º 7 do artigo 11.º da LAIA, *“os fundamentos de indeferimento referidos nas alíneas a), d), f), g) e h) do número anterior não podem ser invocados quando o pedido de informação incida sobre emissões para o ambiente”*.

III - Conclusão

Em razão do exposto, entende-se que:

- a) Cabe ao requerente a opção por uma das formas de acesso que a lei prevê;
- b) Quando o pedido se reporta a um grande volume de documentação, o acesso poderá ser disponibilizado faseadamente (até ao máximo de dois meses – cfr. n.º 4 do artigo 14.º);
- c) Se, eventualmente, a documentação pretendida pela PALP contiver os chamados «segredos de empresa», cabe à entidade requerida proceder à análise desses documentos, de forma a, fundamentadamente, disponibilizar, na íntegra, aqueles que o possam ser e, parcialmente, os demais;
- d) Nem o dever de confidencialidade referido no citado Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, nem as cláusulas de confidencialidade prevalecem sobre a LADA, pelo que a sua existência não prejudica o acesso, que deverá ser facultado em obediência a critérios legais;
- e) Não cabe à CADA pronunciar-se sobre a atuação dos requerentes e das entidades requeridas, a menos que dessa atuação resulte prejuízo para a concretização do direito constitucional de acesso;
- f) Não compete à CADA avaliar as condicionantes do acesso (tal como referidas pela PALP); quanto a esta questão, cabe-lhe apenas enunciar os parâmetros legais, sem, no entanto, dizer como deveria ter sido efetivada a consulta, já que é um problema que decorre da organização interna e da logística da entidade requerida;
- g) Nada obsta a que os documentos pretendidos sejam fotografados por meios de que o requerente disponha;
- h) Não existe qualquer impedimento a que a documentação pretendida seja fotocopiada apenas em parte;
- i) O preço de 2 euros cobrado por cada fotocópia mostra-se excessivo;
- j) Em razão da natureza da documentação em causa, não se vê motivo para a exigência de subscrição de uma declaração de confidencialidade.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de setembro de 2016.

Pedro Delgado Alves (Relator) - Luís Montenegro - Maria Eduarda Azevedo - Antero Rôlo - João Ataíde - Helena Delgado António - João Perry da Câmara - Paulo Moura Pinheiro - Pedro Madeira Froufe - António José Pimpão (Presidente)

Exmo(a). Senhor(a)
Representantes da Plataforma
Algarve Livre de Petróleo
(notificação eletrónica)

Sua referência:

Nossa referência:
CE- 772/2017

Data: 13/02/2017

Assunto: Acesso a documentos administrativos.

No seguimento do pedido de consulta de documentos apresentado por V/Ex^{as} vimos responder a V. Exas., através do documento em anexo, para melhor compreensão.

Aproveitamos, ainda, para informar que a documentação solicitada, estará disponível para consulta a partir do próximo dia 2 de Março, apenas requisitando marcação prévia, com antecedência mínima de 5 dias úteis, a fim de evitar constrangimentos de serviço.

Agradecendo a v/compreensão,

apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

Filipe Meirinho



Presidente do Conselho de Administração

Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas	Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Documentos que comprovam a idoneidade técnica e económico-financeira de todas as empresas com concessões.	2014	ENI	Galp (sem parceiro de consórcio entre Abril e Dezembro de 2014)	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, consideramos, representando várias das maiores ONGA do país, que devemos ter acesso à informação sobre a menor ou maior capacidade de actuação destas empresas.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação financeira sensível ou segredos da empresa, sendo matéria reservada, apenas disponível se autorizada expressamente pela empresa. Foi efetuado pedido nesse sentido, que aguarda resposta.
Planos anuais de actividades	2017	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Galp	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que vão realizar neste ano para avaliar os impactos ambientais e de conservação da natureza.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (até ao final de 2021).
Relatórios anuais de actividades	2007	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Hardman Petrogal Partex	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	DISPONIVEL PARA CONSULTA
Documentos que comprovam a idoneidade técnica e económico-financeira de todas as empresas com concessões.	2007	Hardman	Petrogal Partex	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, consideramos, representando várias das maiores ONGA do país, que devemos ter acesso à informação sobre a menor ou maior capacidade de actuação destas empresas.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação financeira sensível ou segredos de empresa, sendo matéria reservada e sujeita a autorização expressa da própria empresa.

Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas			Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Relatórios anuais de actividades	2008	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Hardman	Petrogal	Partex	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	DISPONÍVEL PARA CONSULTA
Relatórios anuais de actividades	2009	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Hardman	Petrogal	Partex	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	DISPONÍVEL PARA CONSULTA
Relatórios anuais de actividades	2010	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Petrobras	Galp		Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	DISPONÍVEL PARA CONSULTA
Relatórios anuais de actividades	2011	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Petrobras	Galp		Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	DISPONÍVEL PARA CONSULTA
Relatórios anuais de actividades	2012	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Petrobras	Galp		Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (até ao final do ano de 2017).



Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas	Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Relatórios anuais de actividades	2013	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	Petrobras Galp	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos após a sua emissão (até ao final de 2018).
Relatórios anuais de actividades	2014	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	ENI Galp (sem parceiro de consórcio entre Abril e Dezembro de 2014)	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (até ao final do ano de 2020).
Relatórios anuais de actividades	2015	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	ENI Galp	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (até ao final do ano de 2021).
Relatórios anuais de actividades	2016	"Lavagante", "Santola" e "Gamba"	ENI Galp	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de

Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas	Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Documentos que comprovam a idoneidade técnica e económico-financeira de todas as empresas com concessões.	2015		Australis	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, consideramos, representando várias das maiores ONGA do país, que devemos ter acesso à informação sobre a menor ou maior capacidade de actuação destas empresas.	empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos após a sua submissão
Planos anuais de actividades	2017	"Batalha" e "Pombal"	Australis	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que vão realizar neste ano para avaliar os impactos ambientais e de conservação da natureza.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação financeira sensível ou segredos da empresa, sendo matéria reservada e sujeita a autorização expressa da própria empresa. Foi efetuado pedido nesse sentido, que aguarda resposta.
Relatórios anuais de actividades	2015	"Batalha" e "Pombal"	Australis	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	Inexistente – Não foi emitido relatório de actividades relativo ao ano de 2015, dado que o contrato apenas foi celebrado em Setembro desse ano
Relatórios anuais de actividades	2016	"Batalha" e "Pombal"	Australis	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse conhecer as actividades que realizaram neste ano e comparar com os dados	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de

Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas		Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 2D	1999-2002	Ver Mapa	TGS-NOPEC		ambientais e administrativos entregues por outras entidades.	empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos após a sua submissão.
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 2D	2008	Ver Mapa	HARDMAN/GALP/PARTEX		Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	DISPONIVEL PARA CONSULTA*
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 2D	2008	Ver Mapa	PETROBRAS/GALP/PARTEX		Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	DISPONIVEL PARA CONSULTA*
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 2D	2013	Ver Mapa	CHARGE OIL		Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente	DISPONIVEL PARA CONSULTA*

Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas	Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 3D	2010	Ver Mapa	PETROBRAS/GALP/PARTEX	sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro. Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	DISPONIVEL PARA CONSULTA*
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 3D	2010 a 2012	Ver Mapa	várias campanhas de MOHAVE	Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	DISPONIVEL PARA CONSULTA*
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 3D	2010 a 2012	Ver Mapa	PETROBRAS/GALP	Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	DISPONIVEL PARA CONSULTA O ANO DE 2010* Relativamente ao anos de 2011 e 2012, Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (ate ao final do ano de 2017 e 2018, respetivamente)

Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas	Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 3D	2012	Ver Mapa	REPSOL	Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (até ao final do ano de 2018).
Estudos, Parecer e Relatório – Pesquisa Sísmica 3D	2012	Ver Mapa	REPSOL	Tendo em conta os impactos ambientais que a pesquisa sísmica tem, é do nosso interesse conhecer os locais e os relatórios para comparar com os dados ambientais e administrativos entregues por outras entidades, nomeadamente sobre a restrição de actividades em habitats com animais com protecção legal segundo o Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.	Não poderá ser disponibilizada a informação, por conter informação comercialmente sensível ou segredos de empresa, mantendo-se confidencial durante o período de 5 anos (até ao final do ano de 2018).
Estudos de Impacto Ambiental das Concessionárias	2013		REPSOL	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, consideramos, representando várias das maiores ONGA do país, que devemos ter acesso aos estudos de impacto ambiental encomendados pelas empresas. Principalmente após as empresas terem concordado publicamente com essa divulgação (ver parecer do CADA).	DISPONÍVEL PARA CONSULTA
Estudos de Impacto Ambiental das Concessionárias	2015		ENI	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, consideramos, representando várias das maiores ONGA do país, que devemos ter acesso aos estudos de impacto ambiental encomendados pelas empresas. Principalmente após as	DISPONÍVEL PARA CONSULTA



Tabela 1. Lista de documentos a que a Plataforma Algarve Livre de Petróleo quer ter acesso para análise.

Documento	Ano	Concessão(ões)	Empresas	Justificação para a análise	Classificação documento solicitado
Planos para responder em caso de acidentes, incluindo fundos reservados para esses casos. Também chamado "Relatório de Riscos Graves" ou "Major Hazard Report"			Repsol	empresas terem concordado publicamente com essa divulgação (ver parecer do CADA). Tendo em conta os impactos ambientais e potenciais riscos/perigos que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse e de interesse público ter acesso aos planos para responder em caso de acidentes, e, também, conhecer os fundos reservados para esses casos.	Não foi iniciado processo para execução de uma sondagem pelo que não foi dada entrada deste relatório técnico no âmbito da aplicação do DL13/2016, 9 março.
Planos para responder em caso de acidentes, incluindo fundos reservados para esses casos. Também chamado "Relatório de Riscos Graves" ou "Major Hazard Report"			Eni	Tendo em conta os impactos ambientais e potenciais riscos/perigos que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse e de interesse público ter acesso aos planos para responder em caso de acidentes, e, também, conhecer os fundos reservados para esses casos.	DISPONÍVEL PARA CONSULTA
Outros Pareceres do ICNF e da APA			Por exemplo, para as sondagens da ENI e da Repsol	Tendo em conta os impactos ambientais que as actividades destas empresas podem ter, é do nosso interesse ter acesso aos pareceres científicos e outros documentos elaborados pelas entidades ICNF e APA.	Relatórios emitidos no âmbito do TUPEM, sendo a DGRM a detentora dos mesmos.

*A informação disponibilizada neste âmbito não é considerada informação administrativa, constituindo um ativo comercial e estratégico do Estado Português. Nessa medida, a informação encontra-se disponível a qualquer interessado, mediante concessão de licença de utilização, sendo vedada a sua utilização para além dos limites da mesma, sendo proibida nomeadamente, a sua transmissão pública ou a terceiros.

Os custos associados à disponibilização dessa informação encontram-se definidos no Despacho n.º 8125/2015 e em <http://www.enmc.pt/pt-PT/atividades/pesquisa-e-exploracao-de-recursos-petroliferos/dados-e-informacao-tecnica/precao/>



Exmo. Senhor
Dr. João Correia Bernardo
Diretor-Geral de Energia e Geologia
Av. 5 de Outubro, nº 208
1069-203 Lisboa

Exma. Senhora
Ana Matias
Algarve Livre de Petróleo

palpalgarve@gmail.com

SUA REFERÊNCIA
E-mail

SUA COMUNICAÇÃO DE
27-12-2018

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Pedido de cópia da renúncia ENI/GALP

Por referencia ao assunto em epígrafe, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado da Energia de transmitir a V.Exa, que a renúncia apresentada pelo consorcio ENI/GALP ainda não produziu os efeitos jurídicos a que se destina.

Estando, assim, em curso o prazo para a mencionada produção de efeitos e estando, ainda, o processo em análise, transmite-se a V.Exa. que a carta de renúncia apresentada será disponibilizada logo que os efeitos da renúncia se produzam.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Susana Corvelo

CG/MRS