



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Ao

Access Info Europe – Madrid

C/Príncipe de Anglona 5

28005 MADRID, SPAIN

N/Ref.^a
Of. 89, 2013.01.18
Proc. n.º 476/2012

V/Ref.^a
queixa
recebida em 2012.10.15

Assunto: Queixa apresentada à CADA

Encarrega-me o Senhor Presidente da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de enviar a V. Exa o Parecer desta Comissão referente à queixa mencionada em epígrafe e que foi aprovado na sessão realizada em 2013.01.15.

Com os melhores cumprimentos

O Secretário da Comissão

(Rui de Figueiredo Ribeiro)



Parecer n.º⁹...../2013

Processo n.º 476/2012

Queixa de: Acess Info Europe - Madrid

Entidade requerida: Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC, I.P.)

I – Factos e pedido

1. Acess Info Europe – Madrid solicitou ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (doravante INAC, I.P.) “ (...) informações e documentos detidos (...) relativos à passagem das aeronaves através de aeroportos portugueses entre as datas indicadas. Especificamente (...) forneça:

- a) *Formulários de tráfego;*
- b) *Todos os registos e informação associada aos seguintes cargos¹: cargos por descolagem e aterragem; cargos por paragens técnicas, cargos por estacionamento, cargos por uso de hangar, cargos por serviços aos passageiros, cargos por handling, cargos por alugueres, cargos por aberturas, cargos relativos a segurança, cargos por ponte/passadeira aérea, cargos relativos a sistemas de energia de terra, cargos PRM;*
- c) *Todos os registos e informação relativa à passagem de cada aeronave através de espaço aéreo Português, incluindo textos SITA e planos de voo relevantes, de acordo com as datas listadas;*
- d) *Qualquer outra informação ou registo em sua posse ou em arquivos a que tenha acesso relativo às aeronaves em questão na (s) data (s) listada (s).*

N85VM 07 november 2003

N724CL 16 february 2004

N368CE 14 april 2004

N71PG 20 april 2004 – 21 april 2004

N982RK 17 july 2004

N85VM 25 july 2004 – 31 july 2004

N70HS 12 november 2004

¹ Parece-nos, s.m.o., que a requerente utilizou a palavra “cargos” em espanhol, pretendendo referindo-se às despesas com a descolagem, uso de hangar e outras.



N787WH 15 february 2005

N1454 12 april 2005

N860JB 12 april 2005

N308AB 24 may 2005 – 25 may 2005

N787WH 06 september 2005

N248AB 08 september 2005

N308AB 29 may 2006

N308AB 09 december 2006

Gostaria de confirmar que não usarei a informação pedida com objectivos comerciais (...)”.

2. Face à ausência de resposta apresentou queixa à CADA.
3. Convidada a pronunciar-se sobre tal queixa, a entidade requerida informou que “ (...) a informação e documentação solicitadas pela requerente foram enviadas à mesma através do ofício deste Instituto Ref: 760/GabJur/PCD/12 (...) ”.
Compulsado o ofício em referência extrai-se a seguinte informação “ (...) após pesquisa aos arquivos do INAC, I.P. e ainda dos atuais registos informáticos disponibilizados a este Instituto por algumas entidades gestoras aeroportuárias, informar que apenas foi possível encontrar os documentos enviados a este Instituto pelas entidades gestoras aeroportuárias para efeitos estatísticos, que se anexam, não tendo sido encontrada qualquer outra documentação e/ou informação relacionada com o pedido formulado, a que acresce o facto de um dos documentos solicitados já ter sido enviado a V. Exa. por já ter sido solicitado em pedido anterior, e que se volta a remeter (...) ”.
4. Contactado pela CADA, atento o enunciado supra, a requerente expendeu que “ (...) na resposta do INAC de 2012/09/11 (...) a informação é dada sobre apenas três dos 15 voos que acreditamos atravessaram o espaço aéreo português (...) nós não pensamos que não existe qualquer informação sobre as passagens dos outros voos através do espaço aéreo português. Gostaríamos que o INAC verificasse se existe qualquer outra informação, mesmo que esta informação não inclui os documentos completos. Nós pedimos para toda e qualquer informação. No caso em que não há formulários de tráfego ou similares, gostaríamos de saber



se o INAC detém quaisquer outros tipos de informações, como entradas de banco de dados, correspondência de e-mail ou carta, faturas, encargos, ou quaisquer registos que demonstrem que o INAC e as autoridades portuguesas estavam cientes da passagem destes voos. Esta definição abrangente de “informação” foi incluída em nosso pedido original de 10 de setembro de 2012 (...) O INAC tem o dever de remeter-nos para a entidade/s que acredita que detém informações sobre estes voos. O INAC menciona outras entidades que fornecem informações em sua resposta. Se o INAC considera que os formulários de tráfego e toda e qualquer informação sobre os 15 voos em questão, e em particular os 12 voos para os quais ainda não recebemos quaisquer registos são detidos por outra entidade, gostaria que eles nos indicam os detalhes de contato para as entidades em questão, ou para transferir o nosso pedido a eles. (...) queremos (...) solicitar toda e qualquer informação que detém sobre cada voo. Por isso, incluímos este voo no presente pedido no caso de existir qualquer informação adicional, tais como informações sobre taxas de handling, ou um registo original mais claro para o voo em questão (N982RK 17/07/2004) (...) entendemos que estes aviões foram contratados pelas autoridades estaduais e na hora de voar foram negócios de estado. Solicito, portanto, que a CADA e o INAC revejam esta resposta incompleta e revejam a informação detida pelo INAC incluindo indicações que pode ter o INAC sobre onde as informações podem ser encontradas (...).”

II – Apreciação jurídica

1. “1 - O Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P., abreviadamente designado por INAC, I. P., é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. 2 - O INAC, I. P., prossegue atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sob superintendência e tutela do respectivo ministro” (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril).

Do que decorre que a entidade requerida encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), nos termos da alínea c), do n.º 1, do artigo 4.º.



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

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

A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome, artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

O acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado, sem que haja necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação.

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).

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

O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado².

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



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

Os documentos nominativos são comunicados, apenas:

- a) À pessoa a quem os dados digam respeito;
- b) A terceiros munidos de autorização escrita ou que demonstrem possuir interesse directo, pessoal e legítimo no acesso (n.º 5, artigo 6.º).

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

4. As questões essenciais decidendas reportam-se ao direito de acesso ou não pela Access Info Europe (enquanto ONG com sede em Madrid dedicada a promover e proteger o direito de acesso à informação na Europa para defesa dos direitos e liberdades civis) aos documentos e informações enunciados em I.1. e se esses documentos e informações solicitados existem e, em caso afirmativo, na posse (ou detidos) por quem.

Cumpre, então, antes de mais, entrar na análise da realidade em equação chamando à colação o segredo comercial e o segredo de justiça.

5. Temos assim que aferir da possibilidade de a informação pretendida estar abrangida pelo conceito de segredo comercial. A este respeito, confira-se o que foi explanado no nosso parecer n.º 284/2008³:

“(…) a) O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos - de que a LADA é um desenvolvimento normativo - está consagrado no artigo 268º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP). É reconhecido pela jurisprudência e pela doutrina como um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, sendo-lhe aplicável o regime próprio destes (cfr. artigos 17º e 18º, da CRP).

Assim, uma vez que o segredo configura uma limitação ao exercício do direito de acesso, apenas nas situações em que esse segredo seja acolhido

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



pela CRP, sob a forma de direitos ou interesses por esta reconhecidos, pode ter como consequência uma tal limitação (cfr. artigo 18º, n.º 2, da CRP).

b) A restrição de acesso prevista no artigo 6º, n.º 6 da LADA tem como pressuposto que os documentos sujeitos à mesma contenham informação 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 318º do Código de



Propriedade Industrial (CPI), que no âmbito da matéria da concorrência desleal se refere à protecção das informações não divulgadas.

O artigo 318º 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 empresas⁴.

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.

⁴ Veiga, Alexandre Brandão da, "Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares" Coimbra, Almedina (2007), p.134.



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

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

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 (...)”.

6. Num juízo de prognose ou de probabilidade que pressupõe uma mera cognição perfunctória, os formulários de tráfego aprovados pelo INAC, I.P.⁵ com o nome e os dados das companhias aéreas transportadoras (morada, telefone, fax, e-mail); com a natureza do tráfego/voo (voos domésticos, componente doméstica de voos

⁵ Disponíveis em www.inac.pt



internacionais e voos internacionais), o número de passageiros transportados, o número de quilómetros calculados e o número de lugares oferecidos; o consumo de combustíveis no transporte aéreo comercial e o tráfego comercial regular e não regular (de e para, número de voo, distância quilométrica, horas voadas, lugares oferecidos, passageiros transportados), não se vislumbra como se podem subsumir quer no segredo comercial, quer de vida interna de uma empresa.

No sentido de que as taxas de ocupação não consubstanciam segredo comercial veja-se o parecer da CADA n.º 215/2012:

“ (...) tendo em conta que são pedidas as taxas de ocupação de determinadas carreiras, não se vislumbra o modo como estas se podem subsumir quer ao conceito de segredo comercial, quer de vida interna de uma empresa. Parece tratar-se de indicadores que permitem verificar o número de passageiros que utilizam determinadas carreiras durante um período de referência (...) ”

No sentido de que a denominação social, o endereço completo da sede da empresa, o telefone e o fax não são segredos de empresa veja-se o Parecer da CADA n.º 121/2003.

No sentido de que os documentos com a passagem de aviões no espaço aéreo português, sua origem e destino e quaisquer desembarques em determinadas datas são, em princípio, não nominativos, de acesso livre e generalizado, veja-se o parecer da CADA n.º 363/2011.

Quanto às despesas/taxas, nomeadamente, com a aterragem/descolagem, paragens técnicas, de estacionamento, de segurança, pelo uso de hangar e assistência em escala (handling), estando em causa documentos contabilísticos nada obsta ao seu conhecimento generalizado.

No que reporta a textos SITA⁶, por seu turno, a transmissão de documentos e dados por este meio não é um elemento que permita, em si mesmo, aferir da existência de matéria reservada. Efetivamente, trata-se tão-somente do recurso a um sistema tecnológico para comunicação especializada no âmbito do transporte aéreo, não decorrendo do recurso à plataforma qualquer conclusão quanto à

⁶Sociedade Internacional de Telecomunicações Aeronáuticas, empresa multinacional de tecnologias de informação especializada em serviços direcionados para a indústria da aviação.



recondução dos elementos constantes de textos SITA a qualquer categoria de informação submetida às exceções ao acesso.

No que respeita aos planos de voo, o Anexo 6 da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago, aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 36158, de 17 de Fevereiro de 1947) determina que se trata da informação providenciada aos serviços de controlo de tráfego aéreo, relativa a um voo projetado ou a uma parcela do voo de uma aeronave. Consequentemente, não é possível descortinar, na falta de outros elementos, a presença de quaisquer elementos reservados apenas a partir deste conceito constante do pedido de acesso.

Em ambos os casos, podemos, pois, concluir que quer perante os textos SITA, quer perante os planos de voos relevantes, na ausência de elementos adicionais fornecidos pela entidade requerida quanto ao seu teor e que pudessem reconduzir o seu acesso a alguma das exceções ao livre acesso constates da LADA, se torna impossível emitir um juízo, ainda que sumário, quanto à existência de limites ao acesso.

7. Porquanto, desconhecendo a CADA os elementos concretos constantes dos documentos pedidos, não pode pronunciar-se sobre se os mesmos integrarão ou não segredo comercial.

Mas, de tudo o que fica exposto, retira-se que, em tese, a entidade requerida deverá discriminar cada documento cujas informações considera integrar o conceito de segredo comercial.

Essa decisão é sempre fundamentada, em virtude de estarmos perante uma exceção ao princípio de acesso livre e irrestrito aos documentos administrativos.

8. Cumpre, agora, averiguar se estamos ou não perante documentos de acesso reservado como segredo de Estado (artigo 6.º, n.º 1).

Sobre esta matéria, no Parecer da CADA nº 278/2003, disse-se o seguinte:

" (...) Se os documentos em questão forem documentos classificados, serão objecto de uma reserva de comunicação. No entanto, convirá notar que não basta a simples aposição de um carimbo (contendo uma das menções "Muito secreto", "Secreto"; "Confidencial"; "Reservado", ou rotulando um



documento como “Segredo de Estado”) para que a possibilidade de acesso seja restringida. É que, muitas vezes, acontece que tais “marcas” (sobretudo, as de confidencial e reservado) são colocadas por motivos de mera eficiência administrativa. Para que os documentos solicitados (...) sejam, realmente, de acesso condicionado, é necessário que tenham sido (e permaneçam) classificados, nos termos legais, por uma entidade com competência para o fazer, devendo o acto que eventualmente denegue o acesso pretendido ser fundamentado. Em resumo: não basta uma simples classificação de facto; é preciso que o documento seja, de jure, um documento classificado (...).”

Neste sentido, também, os Pareceres da Cada n.ºs 176/2006, 278/2006 e 261/2011.

Como tem vindo a notar a CADA, não basta que a entidade detentora dos documentos os avalie como “segredo de Estado”. Para que sejam, efetivamente, de acesso reservado é necessário a sua prévia classificação diretamente da lei ou pela entidade com competência para o fazer.

De acordo com a Lei do Segredo de Estado (Lei n.º 6/ 94, de 7 de abril) “são abrangidos pelo segredo de Estado, os documentos e informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é susceptível de pôr em risco ou de causar dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna e externa” (artigo 2.º, n.º 1). Dispõe ainda o mesmo diploma que “(o) risco e o dano referidos(...)são avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar” (artigo 2.º, n.º 2).

A classificação, bem como a desclassificação, de documentos como segredo de Estado é da competência do Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro e Ministros (artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 6/94, de 7 de abril).

O ato de classificação deverá especificar a respetiva duração ou o prazo em que o mesmo deve ser revisto, não podendo ultrapassar os quatro anos. Deve ainda ser fundamentado (cf. artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 6/94, de 7 de abril).



9. Isto posto, deve ser facultado o acesso, todavia não se olvida que o direito de acesso não deverá, em si mesmo, conter segredos comerciais ou sobre a vida interna da empresa nem deverá conter matéria classificada.
10. Todavia, a entidade requerida alega que *“após pesquisa aos arquivos do INAC, IP e ainda dos atuais registos informáticos disponibilizados a este Instituto por algumas entidades gestoras aeroportuárias, informar que apenas foi possível encontrar os documentos enviados a estes Instituto pelas entidades gestoras aeroportuárias para efeitos estatísticos, que se anexam, não tendo sido encontrada qualquer outra documentação/informação relacionada com o pedido formulado”*.

A requerente reitera que *“não pensamos que não existe qualquer informação sobre as passagens dos outros voos através do espaço aéreo português. Gostaríamos que o INAC verificasse se existe qualquer outra informação, mesmo que essa informação não inclui os documentos completos (...) o INAC tem o dever de remeter-nos para a entidade/s que acredita que detém a informação sobre esses voos (...)”*.

As questões que se colocam são as de saber se as informações e documentos solicitados existem e, em caso afirmativo, na posse de (ou detidos por) quem.

A entidade requerida, caso disponha da(o)s mesma(o)s, terá que facultar o acesso à requerente nos termos enunciados em II.9.

Recorde-se que ao abrigo da LADA, a Administração não está obrigada à elaboração de documentos com o fim exclusivo de satisfazer o direito de acesso dos cidadãos, nem à prestação de quaisquer outras informações para além das previstas no referido artigo 5.º - e que se traduzem na informação sobre a existência e conteúdo dos documentos solicitados.

Como foi referido no parecer n.º 10/2004, desta Comissão:

“Constitui doutrina da CADA que os serviços públicos só estão obrigados a facultar o acesso a documentos que efectivamente detenham, não estando vinculados, para satisfazer o requerimento de um interessado, a elaborar documentos, designadamente a fazer qualquer trabalho de composição, de síntese ou de elaboração a partir de outros”.



Neste sentido estabelece o n.º 5 do artigo 11.º que “a entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido”.

Caso a entidade requerida não possua os documentos pretendidos pela requerente nem disponha das informações solicitadas pela mesma, deve informá-la desse facto e, se souber qual a entidade que os detém, deve remeter-lhe o requerimento com conhecimento à requerente.

Tudo conforme resulta da literalidade do preceito da alínea d), do n.º 1, do artigo 14.º “[a] entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso deve (...) informar que não possui o documento e, se souber qual a entidade que o detém, remeter-lhe o requerimento, com conhecimento ao requerente”.

III – Conclusão

Face ao exposto:

- Se a entidade requerida estiver na posse dos documentos, deve facultar o acesso aos mesmos.
- Se a entidade requerida não estiver na posse dos documentos, deve informar a requerente desse facto.

Comunique-se.

Lisboa, 15 de janeiro de 2013

ANTERO RÔLO (RELATOR)

MARIA EDUARDA AZEVEDO

PEDRO DELGADO ALVES

DAVID DUARTE

HELENA DELGADO ANTÓNIO

ARTUR TRINDADE

RENATO GONÇALVES

ANTÓNIO JOSÉ PIMPÃO (Presidente)

ESTÁ CONFORME O ORIGINAL

Proc. n.º 476-2012 16

13/01/2013