

## Acórdão de 14 de Setembro de 1994. Apêndice de 1997-02-07, de 7 de fevereiro

---

**Emissor:** Supremo Tribunal Administrativo - Decisões proferidas pela 1.ª Secção (Contencioso Administrativo) - Decisões em subsecção

**Data de Publicação:** 1997-02-07

**Assunto:** Intimação para passagem de certidões nos termos do artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos - Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio. Autoridade pública. Documento administrativo. Documento privado. Segredo comercial. Protecção do mercado concorrencial.

**Versão pdf:** [Descarregar](#) 

TEXTO

---

Assunto:

Intimação para passagem de certidões nos termos do artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos - Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio. Autoridade pública. Documento administrativo. Documento privado. Segredo comercial. Protecção do mercado concorrencial.

Doutrina que dimana da decisão:

1 - O conceito «autoridades públicas» do artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos reporta-se a «autoridades públicas» em sentido formal, isto é, compreende toda e qualquer pessoa jurídica, investida em funções públicas, que detenha poderes, decorrentes da lei, sobre o uso e guarda de suportes informativos de qualquer natureza, independentemente de essa autoridade ser ou não interessada ou interveniente na questão concreta a que a informação pretendida se destina.

2 - Para os efeitos do artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos são documentos susceptíveis de ser certificados todos os que, ainda que não originados na administração pública, estejam licitamente na detenção de uma autoridade pública, conquanto não versem sobre matéria secreta ou confidencial.

3 - O legislador, entre dois direitos conflitantes, o do comerciante ou industrial ao segredo dos seus documentos e arquivos e o do cidadão à informação contida em documentos administrativos, deu preferência ao segundo.

4 - O direito de acesso dos cidadãos à informação contida em documentos administrativos não sofre restrição pelo facto de tais documentos estarem sob segredo comercial ou industrial ou a coberto de normas de protecção do mercado concorrencial.

5 - As circunstâncias referidas apenas impedem a utilização da informação obtida para fins previstos no artigo 10.º da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto.

Recurso n.º 35 663, em que são recorrente o Secretário de Estado das Finanças e recorridos a SIC - Sociedade Independente de Comunicação, S. A., e outros.  
Relator, o Exmo. Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Secretário de Estado das Finanças recorre da decisão do Mmo. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que deferindo o pedido formulado pela SIC - Sociedade Independente de Comunicações, S. A., com sede na Estrada da Outurela, 119, Carnaxide, Linda-a-Velha, ordenou a sua intimação para passagem de certidões dos seguintes documentos:

Plano de actividades e orçamento relativos à prestação do serviço público de televisão no ano de 1994;

Pareceres do conselho fiscal e do conselho de opinião da RTP referentes ao plano de actividades e ao orçamento mencionados;

Memória justificativa dos custos;

Parecer do conselho fiscal da RTP referente à memória justificativa dos custos.

As conclusões úteis da alegação do recorrente são as seguintes:

«1.<sup>a</sup> A decisão recorrida enferma de gritante oposição/contradição entre os seus fundamentos e as consequências ínsitas na decisão [artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil, conjugado com o artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)].

2.<sup>a</sup> Tal oposição é operada por erro de direito, erro na interpretação e aplicação dos artigos 82.º e segs. da LPTA, induzido por erro na qualificação jurídica dos factos ou actos/documentos requeridos que subjazem à Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94, publicada no Diário da República, 1.<sup>a</sup> série-B, n.º 80, de 6 de Abril de 1994.

3.<sup>a</sup> Os elementos solicitados respeitando aos planos de actividade e orçamentos relativos à prestação de serviço público de televisão/1994, pareceres do conselho fiscal e do conselho de opinião da RTP respectivos e memória justificativa dos custos, são documentos que não integram um procedimento administrativo clássico, sendo antes pelo contrário instrumentos de gestão interna duma pessoa jus-comercial/sociedade anónima, a RTP, S. A., e como tal regidos em 1.º grau pelo direito comercial.

4.<sup>a</sup> A indemnização compensatória concedida e fixada no anexo à citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94 para outras pessoas jus-comerciais ou jus-económicas, são procedimentos convencionais de concertação económica em que o Estado não surge investido na sua clássica e jus-administrativa qualidade de autoridade pública, mas como parte em 'contrato de concessão', ou melhor em 'contratos económicos' e de que, em razão de fins económico-sociais, sinalagmaticamente emergem direitos e obrigações ou contrapartidas para as partes. Acresce outra simultânea qualidade do Estado-sócio que, regida pelo direito comercial, não releva do direito e contencioso administrativo.

5.<sup>a</sup> Ora, a premissa nuclear da sentença que intima a autoridade agravante a passar as certidões dos citados requeridos documentos, assenta no clássico conceito de autoridade pública ou autoridade administrativa do Estado, obnubilando a pluridimensionalidade das qualidades em que o Estado intervém na função económica.

6.<sup>a</sup> A mesma sentença nos seus fundamentos, contudo, ao considerar, e bem, que à RTP não é exigível a intimação da passagem de certidões de documentos, contudo, ao considerar, e bem, que à RTP não é exigível a intimação da passagem de certidões de documentos da sua gestão interna porque não é autoridade pública, contraditória e paradoxalmente já considera exigível tal intimação ao Estado, entretanto e afinal apenas parte de um procedimento convencional da concertação económica, ou Estado-sócio, despido da qualidade de autoridade pública.

7.<sup>a</sup> Por erro de qualificação jurídica, quer destes factos ou actos bilaterais que subjazem à Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94, quer da qualidade em que o Estado neles intervém, a sentença obnubila tais qualidades efectivas e reais, no caso concreto em apreço, e ao intimá-lo da passagem de certidões de documentos que respeitam a uma terceira pessoa, a RTP, S. A., está a impor-lhe uma conduta violadora da autonomia privada dessa pessoa.

8.<sup>a</sup> Os documentos de que se intima a passagem de certidões não caem exclusivamente no âmbito do clássico procedimento administrativo e respeitando à gestão interna da RTP, S. A., aquém e além das imposições de publicações obrigatórias jus-comerciais e jus-concorrenciais caem no âmbito do direito de reserva confidencial própria da pessoa colectiva a que pertencem.

9.<sup>a</sup> Não pode assim o Estado ser inoquamente intimado a fazer algo que o próprio juiz considerou que não era exigível à RTP, a quem tais documentos pertencem e alguns dos quais aguardando aprovação pelos competentes e respectivos órgãos sociais, nos termos jus-comerciais.

10.<sup>a</sup> Os fins perseguidos pelo agravado são jus-concorrenciais e por tal é às normas e princípios do direito da concorrência que a agravada deve ater-se, sendo inadequado o contencioso administrativo, dada inexistência do nexo causal entre aqueles fins e o meio processual acessório dos artigos 82.º e segs. da LPTA.»

As conclusões úteis da alegação da agravada são estas:

«1.<sup>a</sup> O artigo 268.º, n.º 2, da Constituição confere aos particulares o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

2.<sup>a</sup> O legislador ordinário, nomeadamente por intermédio da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, regulamentou o exercício do mencionado direito de acesso a todos os documentos detidos ou elaborados pelas entidades públicas, apenas admitindo as excepções, já constitucionalmente consagradas, dos documentos

classificados por razões de segurança interna e externa do Estado, dos referentes a matérias em segredo e justiça e dos que respeitem a informações sobre pessoas singulares abrangidas pela reserva de intimidade da vida privada.

3.<sup>a</sup> O processo instituído pelos artigos 82.º e segs. da LPTA - Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio - visa dar execução ao mencionado comando constitucional e permitir a efectivação da garantia, também consagrada na lei fundamental, de acesso à justiça administrativa para tutela de direitos e interesses legalmente protegidos.

4.<sup>a</sup> De acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 21/92, de 14 de Agosto, o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público de televisão por parte da RTP confere-lhe o direito a uma indemnização compensatória.

5.<sup>a</sup> Ainda de acordo com o mesmo preceito, o montante exacto da referida indemnização deve corresponder ao custo efectivo da prestação de serviço público, e esse custo deve ser apurado com base em critérios objectivamente quantificáveis e no princípio da eficiência de gestão.

6.<sup>a</sup> O cumprimento dos critérios legais relativos às condições de pagamento da indemnização compensatória assume uma importância decisiva no quadro do regime jurídico aplicável à actividade de televisão em Portugal, sendo certo que, se os referidos critérios não forem respeitados, a RTP beneficiará ilegalmente de financiamento gratuito por parte do Estado, em prejuízo dos seus concorrentes.

7.<sup>a</sup> O Governo decidiu, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/84, atribuir à RTP, para o ano de 1994, uma indemnização compensatória no montante global de 7 145 000 000\$.

8.<sup>a</sup> A agravada requereu a três entidades públicas, entre as quais o agravante, certidão de documentos relativos à prestação de serviço público de televisão que lhe permitam verificar o cumprimento da legalidade na fixação da mencionada indemnização compensatória.

9.<sup>a</sup> Face à recusa de deferir o requerido, a agravada solicitou ao TAC de Lisboa a intimação das referidas entidades, recorrendo ao meio processual previsto nos artigos 82.º e segs. da LPTA.

10.<sup>a</sup> O TAC de Lisboa negou provimento ao requerimento de intimação da RTP - Radiotelevisão Portuguesa, S. A. - e do Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto, intimando no entanto o agravante.

11.<sup>a</sup> Alega o agravante ter a sentença recorrida interpretado e aplicado erroneamente os artigos 82.º e segs. da LPTA, na medida em que o qualificou como «autoridade pública», mas não tem razão. De facto, no âmbito dos procedimentos administrativos em que se incluem os documentos cuja certidão foi pedida, o recorrido actuou como autoridade pública, no exercício de poderes de autoridade e nos termos de procedimentos legalmente previstos.

12.<sup>a</sup> Alega igualmente o agravante ter a sentença recorrida interpretado e aplicado erroneamente os artigos 82.º e segs. da LPTA, quanto à qualificação dos documentos em causa, mas não tem razão. Os documentos cuja certificação foi pedida são documentos administrativos e não se incluem em nenhuma das excepções constitucional e legalmente consagradas, a saber, matérias relativas à segurança interna ou externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

13.<sup>a</sup> Alega ainda o agravante ter a sentença recorrida violado o princípio da igualdade, mas não tem razão, porque não distingue o âmbito da actuação da RTP enquanto concessionária do serviço público de televisão e enquanto operador comercial de televisão.

14.<sup>a</sup> Alega do mesmo modo, o agravante, padecer a sentença de contradição insanável, mas também aqui carece de razão. Não existe contradição alguma em considerar que o acto do estado de fixação da indemnização compensatória é um acto de autoridade, enquanto que o próprio acto da percepção da mesma pela empresa concessionária não é qualificável como tal.

15.<sup>a</sup> Alega por fim, o agravante, ter a sentença recorrida interpretado e aplicado erroneamente os artigos 82.º e segs. da LPTA, na medida em que o fim a que se destinam as certidões é jus-concorrencial, mas não tem razão. Independentemente de alegar o fim, o certo é que é a legalidade da actuação pública do Estado que justifica a necessidade de acesso aos documentos cuja certificação foi requerida.»

O Exmo. Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu o parecer seguinte:

«A nosso ver a decisão impugnada fez correcta apreciação dos factos e interpretou e aplicou a lei de forma que não merece censura, improcedendo os fundamentos invocados pelo recorrente.»

Com dispensa dos vistos, dadas a urgência e as férias judiciais, vêm os autos à conferência, para decisão.

Pediu o recorrente ao TAC de Lisboa a intimação da RTP - Radiotevisão Portuguesa, S. A. -, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto da Presidência do Conselho de Ministros e do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças para que lhe fossem passadas certidões dos seguintes documentos:

Plano de actividades e orçamento relativos à prestação do serviço público de televisão no ano de 1994;

Pareceres do conselho fiscal e do conselho de opinião da RTP referentes ao plano de actividades e ao orçamento mencionados;

Memória justificativa dos custos;

Parecer do conselho fiscal da RTP referente à memória justificativa dos custos.

Alegou, em síntese:

A requerida RTP é concessionária de serviço público de televisão e, de acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 21/92, de 14 de Agosto, o cumprimento de tal serviço confere-lhe o direito de receber uma indemnização compensatória, devendo o montante exacto dessa indemnização corresponder ao custo efectivo da prestação de serviço público, e esse custo deve ser apurado com base em critérios objectivamente quantificáveis e no respeito do princípio da eficiência de gestão.

A requerente está licenciada como operadora de televisão, explorando o 3.º canal e convive em mercado concorrencial com a RTP e com outro operador privado, a TVI, constituindo a única receita dos operadores privados a obtida com a publicidade, que inclui o patrocínio de programas. Daí que o respeito pelos critérios legais de atribuição da indemnização compensatória pela prestação do serviço público de televisão seja essencial para salvaguarda do equilíbrio das relações de concorrência, equilíbrio que o Estado tem o dever constitucional de assegurar [artigo 81.º, alínea f), da Constituição da República Portuguesa].

Por isso, porque está em causa a afectação de recursos públicos e interesses de terceiros dignos de tutela, o contrato de concessão institui procedimentos destinados a assegurar a transparência das relações financeiras entre o Estado e a RTP e a garantir o controlo do efectivo respeito dos critérios a que está submetido o pagamento da indemnização compensatória. Assim, no artigo 15.º do referido contrato celebrado em 17 de Março de 1993, estabeleceu-se:

«Que a RTP deve apresentar, até ao final do 1.º semestre de cada ano, o plano de actividades e o orçamento relativos à prestação do serviço público no ano seguinte, acompanhados de pareceres do conselho fiscal e do conselho de opinião da empresa.

E que os montantes correspondentes às indemnizações compensatórias são postos à disposição da RTP, através da Direcção-Geral do Tesouro, a pedido da empresa, fundamentados em memória justificativa dos custos, confirmada por parecer do conselho fiscal da empresa.»

Ora, o Governo decidiu, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94, publicada no Diário da República, 1.ª série-B, n.º 80, de 6 de Abril de 1994, atribuir à RTP, para o ano de 1994, uma indemnização compensatória no montante global de 7 145 000 000\$, dos quais 95 000 000\$ afectos ao apoio ao cinema. Essa resolução não contém qualquer indicação, directa ou indirecta, aos termos e à medida em que foram considerados os vários critérios de quantificação da indemnização compensatória, constantes da cláusula 12.ª do contrato de concessão nem qualquer menção aos documentos cuja apresentação é obrigatória nos termos da cláusula 15.ª do contrato de concessão.

A requerente solicitou ao conselho de administração da RTP, e ao Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto, através de requerimentos apresentados em 20 de Maio de 1994, tendo em vista desencadear os meios adequados a garantir a fiscalização da legalidade da referida resolução, a emissão de certidões dos documentos a que se refere a cláusula 15.ª do contrato, relativos ao ano de 1994.

O conselho de administração da RTP recusou a passagem das certidões, o Secretário de Estado declarou não ser da sua competência satisfazer tal pedido, mas do Ministério das Finanças, e, este por intermédio do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, informou a requerente que embora os documentos tivessem sido apresentados pela RTP na Secretaria de Estado, o pedido de passagem das certidões não seria atendido.

Entretanto - tendo em consideração o prazo para a interposição de recurso contencioso de anulação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94 - a requerente apresentou a respectiva petição de recurso perante o STA, correndo o processo sob o n.º 34 900, 2.ª Subsecção.

A requerente precisa das certidões para poder fazer prova dos factos que alega no recurso contencioso de anulação que referiu, numa acção de responsabilidade civil do Estado para ressarcimento dos danos causados com a atribuição ilícita da indemnização compensatória que pretende instaurar e para preparar eficazmente o direito de queixa que projecta exercitar junto da Comissão da Comunidade Europeia, com o objectivo de levar a Comissão, através de uma acção de incumprimento, a accionar o Estado Português perante o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.

A RTP, como concessionária de um serviço público, está vinculada ao cumprimento da lei administrativa e, portanto, obrigada a passar as pedidas certidões que incidem sobre matérias que não podem ser consideradas secretas ou confidenciais, pois respeitam às condições de prestação de um serviço público.

Os factos provados são os seguintes:

1. Por requerimento de 20 de Maio de 1994, de teor igual, dirigidos ao presidente do conselho de administração da RTP e ao Secretário Adjunto do Ministro Adjunto, reportando-se à Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94, mediante a qual foi fixada a indemnização compensatória a atribuir à RTP para o ano de 1994 e referido que a certidão se destinava ao uso de meios administrativos e contenciosos, a requerente pediu a emissão de certidão da qual constasse:

Se em relação à indemnização compensatória fixada para o ano de 1994, foram apresentados pela RTP e em que datas os documentos a que se referem os n.os 1 e 3 da cláusula 15.<sup>a</sup> do contrato de concessão de serviço público de televisão, celebrado entre o Estado e aquela empresa em 17 de Março de 1993.

E, em caso de resposta afirmativa, certidão dos referidos elementos, a saber:

Plano de actividades e orçamento relativos à prestação do serviço público de televisão do ano de 1994;

Pareceres do conselho fiscal e do conselho de opinião da RTP referentes ao plano de actividades e ao mencionado orçamento;

Memória justificativa dos custos;

Parecer do conselho fiscal da RTP referente à memória justificativa dos custos.

2 - A RTP respondeu a este pedido comunicando à recorrente que não estava vinculada a fornecer as certidões requeridas.

3 - O Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto remeteu oficiosamente o expediente ao Ministério das Finanças por considerar que a matéria a certificar era da área da competência desse ministério.

4 - Por ofício dimanado do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças a agravada foi informada que a RTP apresentou os elementos a que se refere a cláusula 15.<sup>a</sup> do contrato de concessão do serviço público de televisão no 2.º semestre de 1993 e que esses elementos, a par do relatório de gestão e contas relativas ao exercício de 1994, serão oportunamente submetidos a deliberação da assembleia geral da RTP, sendo objecto de publicidade legalmente exigida. Mais informou que, no que respeita especificamente à memória justificativa dos custos, se trata de matéria confidencial, pelo que não pode ser fornecida a uma empresa concorrente.

Com base nestes factos, decidiu-se na sentença recorrida:

«a) Intimo o Sr. Secretário de Estado das Finanças a mandar passar as certidões requeridas, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas;

b) Prazo: 15 dias;

c) Indefiro o pedido de passagem de certidão por parte da RTP e do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto.»

O objecto do presente recurso jurisdicional limita-se aos dispositivos das alíneas a) e b).

Os fundamentos do decidido são sinteticamente estes:

Foi formulado requerimento pedindo a certidão, com invocação de que os elementos a obter se destinavam ao uso de meios administrativos ou contenciosos, decorreu o prazo de 10 dias sem que a certidão tivesse sido passada e o pedido de intimação foi apresentado em juízo no prazo de um mês. Não cabe à autoridade administrativa requerida formular quaisquer juízos sobre a viabilidade do uso dos meios administrativos ou contenciosos ou sobre a legitimidade activa do requerente para os deduzir, não podendo pois recusar a passagem da certidão com fundamento na ilegitimidade do requerente ou na impugnabilidade do acto.

O artigo 82.º, n.º 3, da LPTA define o conceito de matérias secretas e confidenciais para o efeito. As matérias cuja certificação se pede não estão abrangidas naquela disposição. Admitindo-se, em tese, que o segredo comercial, enquanto instrumento de protecção da concorrência, possa caber na definição legal, no caso, não se encontrando a requerente, no que toca à prestação do serviço público de televisão em concorrência com a RTP, não pode falar-se em protecção da concorrência.

As questões a resolver são as seguintes:

A) Nulidade da sentença. Nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil (CPC);

B) Violação de lei. Errada interpretação e de aplicação do artigo 82.º da LPTA.

Decidindo, pela ordem indicada.

A) Nulidade da sentença.

Nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do CPC.

Argúi o agravante que a sentença sofre da nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do CPC por «oposição-contradição entre os seus fundamentos e as consequências ínsitas na decisão».

Contradição que se divisaria por «[...] A mesma sentença nos seus fundamentos, [...] considerar, e bem, que à RTP não é exigível a intimação da passagem de certidões de documentos da sua gestão interna porque não é autoridade pública, contraditória e paradoxalmente já considera exigível tal intimação ao estado, entretanto e afinal apenas parte de um procedimento convencional de concertação económica, ou Estado-sócio, despido da qualidade de autoridade pública.»

É óbvia a falta de fundamento da arguição de nulidade.

Nos termos do disposto no artigo 668.º do CPC:

«1 - É nula a sentença:

a) [...];

b) [...];

c) Quando os fundamentos estejam em oposição com a decisão;

d) [...].

2 - A omissão prevista na alínea a) do número anterior pode ser suprida oficiosamente ou a requerimento de qualquer das partes, enquanto for possível colher a assinatura do juiz que proferiu a sentença.

Este declarará no processo a data em que após a assinatura.

3 - As nulidades mencionadas nas alíneas b) a e) do n.º 1 só podem ser arguidas perante o tribunal que proferiu a sentença se esta não admitir recurso ordinário; no caso contrário, o recurso pode ter como fundamento qualquer dessas nulidades. A nulidade prevista na alínea a) do mesmo número pode ser sempre arguida no tribunal que proferiu a sentença.»

Como escrevem Antunes Varela, J. Miguel Bezerra e Sampaio e Nora, em Manual de Processo Civil, 1984, p. 671, na esteira do ensinamento do Prof. José Alberto dos Reis, Código de Processo Civil, Anotado, V, 1952, p. 141: «[...] A lei refere-se, na alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º, à contradição real entre os fundamentos e a decisão e não às hipóteses de contradição aparente, resultantes de simples erro material, seja na fundamentação, seja na decisão. [...] Nos casos abrangidos pelo artigo 668.º, n.º 1, alínea c), há um vício real no raciocínio do julgador (e não um simples lapsus clami do autor da sentença): a fundamentação aponta num sentido: a decisão segue caminho oposto ou, pelo menos, direcção diferente. [...], ou como escrevia o Prof. Reis, no local referido, «o que sucede é que a construção da sentença é viciosa, pois os fundamentos invocados pelo juiz conduziram, logicamente, não ao resultado expresso na decisão, mas ao resultado oposto».

Ora, é bom de ver, que o dispositivo da sentença que determinou a intimação do Secretário de Estado das Finanças para passar a certidão em causa não tem como fundamento, como pretende o agravante, qualquer declaração antecedente sobre a não qualificação no caso do Secretário de Estado das Finanças como autoridade pública. Bem ao contrário, a intimação ordenada tem precisamente como pressuposto a declaração expressa contrária. Porque aquele Secretário de Estado funciona, na situação concreta, como autoridade pública é que foi determinada a intimação. Não podem ter outro sentido as expressas (escritas) referências constantes da fundamentação do dispositivo de intimação a «autoridade pública» e aos poderes de tutela financeira do Secretário de Estado das Finanças sobre a RTP, como não pode ter outro sentido, no contexto global da sentença a sua lógica dicursiva, distinguindo justamente a requerida RTP, como pessoa jurídica privada, sem poderes de autoridade pública, ainda que concessionária de serviço público e membros do Governo igualmente requeridos, estes naturalmente detentores de poderes dessa natureza.

O vício da sentença que pode gerar a nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea c), do CPC tem de resultar da interpretação objectiva do texto e termos nela usados na sua significação comum e não, como ilicitamente faz o agravante, da interpretação subjectiva que o reclamante lhe dá, interpretação, aliás, no caso, sem vislumbre de correspondência com a «letra» da sentença.

Não se verifica, pois, a alegada nulidade de sentença, pelo que se julga improcedendo a respectiva arguição.

B) Violação de lei.

Errada interpretação e de aplicação do artigo 82.º da LPTA.

Conclui o agravante que a sentença viola a lei e designadamente os artigos 82.º e segs. da LPTA, por erro de interpretação e por se não constatarem os factos pressupostos da sua aplicação.

Assim, e como consta das conclusões da alegação, e se repete, por comodidade de exposição:

1 - Os elementos solicitados respeitando aos planos de actividade e orçamento relativos à prestação de serviço público de televisão/1994, pareceres do conselho fiscal e do conselho de opinião da RTP respectivos e memória justificativa dos custos, são documentos que não integram um procedimento administrativo clássico, sendo antes pelo contrário instrumentos de gestão interna duma pessoa jus-comercial/sociedade anónima, a RTP, S. A., e como tal regidos em 1.º grau pelo direito comercial.

2 - A indemnização compensatória concedida e fixada no anexo à citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94, para a RTP, como para outras pessoas jus-comerciais ou jus-económicas, são procedimentos convencionais de concertação económica em que o Estado não surge investido na sua clássica e jus-administrativa qualidade de autoridade pública, mas como parte em «contrato de concessão», ou melhor em «contratos económicos» e de que em razão de fins económico-sociais sinalagmaticamente emergem direitos e obrigações ou contrapartidas para as partes.

3 - A qualidade simultânea do Estado-sócio, regida pelo direito comercial não releva do direito e contencioso administrativo.

4 - Ora, a premissa nuclear da sentença que intima a autoridade agravante a passar as certidões dos citados requeridos documentos, assenta no clássico conceito de autoridade pública ou autoridade administrativa do Estado, obnubilando a pluridimensionalidade das qualidades em que o Estado intervém na função económica.

5 - Por erro de qualificação jurídica, quer destes factos ou actos bilaterais que subjazem à Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/94, quer da qualidade em que o Estado neles intervém a sentença danubitar tais qualidades efectivas e reais, no caso concreto em apreço, e ao intimá-lo da passagem de certidões de documentos que respeitam a uma terceira pessoa, a RTP, S. A., está a impor-lhe uma conduta violadora da autonomia privada dessa pessoa.

6 - Os documentos de que se intima a passagem de certidões não caem exclusivamente no âmbito do clássico procedimento administrativo e respeitando à gestão interna da RTP, S. A., aquém e além das imposições de publicações obrigatórias jus-comerciais e jus-concorrenciais caem no âmbito do direito de reserva confidencial própria da pessoa colectiva a que pertencem.

7 - Os fins perseguidos pelo agravado são jus-concorrenciais e por tal é às normas e princípios do direito da concorrência que a agravada deve ater-se, sendo inadequado o contencioso administrativo, dada inexistência do nexos causal entre aqueles fins e o meio processual acessório dos artigos 82.º e segs. da LPTA.

Dispõe o artigo 82.º da LPTA:

«1 - A fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, devem as autoridades públicas facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a requerimento do interessado ou do Ministério Público, no prazo de 10 dias, salvo em matérias secretas ou confidenciais.

2 - Decorrido esse prazo sem que os documentos ou processos sejam facultados ou as certidões passadas, pode o requerente, dentro do prazo de um mês, pedir ao TAC, a intimação da autoridade para satisfazer o seu pedido.

3 - Só podem considerar-se matérias secretas ou confidenciais aquelas em que a reserva se imponha para a prossecução de interesse público especialmente relevante, designadamente em questões de defesa nacional, segurança interna e política externa, ou para a tutela de direitos fundamentais dos cidadãos, em especial o respeito pela intimidade da sua vida privada e familiar.»

Como acima de disse o objecto deste recurso jurisdicional respeita tão-só ao dispositivo da sentença impugnado, pelo que se não analisarão directamente os argumentos da alegação do agravante que respeitam à RTP, enquanto entidade requerida nos presentes autos e relativamente à qual o pedido de passagem de certidões foi julgado improcedente, sem impugnação.

Como se viu, na sentença recorrida decidiu-se estarem verificados todos os pressupostos nos termos do transcrito artigo 82.º, n.º 1, da LPTA.

O agravante entende o contrário, fundamentalmente na base de quatro teses, a saber:

- a) Não funciona, no caso, como «autoridade pública», não sendo por isso abrangido na hipótese normativa do referido artigo 82.º, n.º 1.
- b) Os documentos de que se pretendiam certidões são documentos privados, não estando abrangidos no objecto do direito de acesso dos cidadãos aos documentos da Administração.
- c) As relações que o Estado mantém com a RTP, na base do contrato de concessão de serviço público de televisão, não relevam do direito administrativo, mas do direito privado, máxime, do direito comercial, por isso que as questões derivadas não caiam na jurisdição dos tribunais administrativos.
- d) As certidões pretendidas respeitam a matérias abrangidas pelo segredo comercial e pelas normas que protegem o mercado concorrencial, pelo que constituiria facto ilícito dar delas conhecimento à requerente, que é uma empresa concorrente da RTP no citado mercado.

Vejamos da validade de cada uma:

- a) O meio processual administrativo - intimação para consulta de documentos e passagem de certidões -, regulado na secção II do capítulo VII da LPTA, que tem a epígrafe de «Meios processuais acessórios», tem por razão de ser e por escopo permitir aos interessados a obtenção da «informação» necessária para que consciente e eficazmente possam decidir sobre a vantagem ou desvantagem de se socorrerem de qualquer dos meios processuais principais, instituídos na lei, para defesa, no âmbito da jurisdição administrativa, dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

Dentre esses meios principais constam, como é sabido, os de acção de responsabilidade civil extracontratual do Estado e de recurso contencioso de anulação (meios processuais que a requerente declarou expressamente pretender usar), de ressarcimento e defesa dos administrados contra actos lesivos cometidos por

órgãos ou agentes administrativos, constitucionalmente fundados - artigo 268.º, n.os 4 e 5, da Constituição da República Portuguesa (CRP) - que efectivam o direito, igualmente fundamental, dos administrados à tutela judicial efectiva (artigo 20.º, n.º 1, da CRP).

O direito à informação, necessariamente implicado na previsão do artigo 82.º, n.º 1, da LPTA, constitui, assim, uma modalidade, no quadro geral constitucional e legal, do direito de acesso dos cidadãos à informação contida em documentos detidos por quaisquer autoridades públicas ou constante dos arquivos públicos de natureza especial, com o fim específico, e último, de permitir a utilização eficaz de meios processuais contenciosos administrativos.

A norma do artigo 84.º, n.º 1, da LPTA, pelo fim especial que prossegue, tem de interpretar-se, na reconstrução do pensamento legislativo que a ditou, com a maior amplitude, só encontrando limites nas balizas definidas no n.º 3 do mesmo artigo, como muito acertadamente se referiu na sentença recorrida.

Quer isto dizer que, quando o artigo 84.º, n.º 1, da LPTA impõe às «autoridades públicas» o dever de facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, se reporta a «autoridades públicas» em sentido formal, isto é, inclui no conceito toda e qualquer pessoa jurídica, investida em funções públicas, que detenha poderes, decorrentes da lei, sobre o uso e guarda de suportes informativos de qualquer natureza, independentemente de essa autoridade ser ou não interessada ou interveniente na questão concreta a que a informação pretendida se destina e independentemente, também, dos documentos visados estarem ou não integrados em qualquer processo administrativo.

No nosso caso, o Secretário de Estado das Finanças, cuja qualidade de «autoridade pública» em sentido formal é ocioso demonstrar, sendo confessadamente detentor dos documentos de que se pretendiam certidões, preenche a qualidade jurídica de «autoridade pública» através da qual a lei caracteriza, abstractamente, os destinatários passivos do comando normativo.

b) A tese enunciada sob alínea b) prende-se com a natureza dos suportes informativos de que, nos termos da citada norma do artigo 82.º, n.º 1, as autoridades públicas têm o dever de facultar consulta e passar certidões.

Pretende o agravante estarem excluídos desse dever os suportes informativos detidos pelas «autoridades públicas» que não sejam propriedade dos respectivos serviços ou do Estado.

No caso, diz que sendo os documentos de que se pretendem certidões instrumentos de gestão interna da RTP e propriedade desta não são documentos administrativos públicos, não estando na disponibilidade do Secretário de Estado das Finanças, seu detentor, facultar o conhecimento do respectivo conteúdo.

Como acima se disse, o direito à informação, que resulta da norma do artigo 82.º, n.º 1, da LPTA, tem um conteúdo mais vasto que o direito de acesso dos cidadãos, em geral, aos arquivos e registos administrativos, previsto no artigo 268.º, n.º 2, da CRP e regulado na Lei n.º 85/93, de 26 de Agosto.

Ora, a norma não limita aquele direito à informação contida em documentos ou processos públicos ou a documentos produzidos no interior da Administração. Podem assim ser objecto de consulta e reprodução, exclusivamente para fins de defesa de direitos e interesses no âmbito da jurisdição administrativa (ainda que na fase das impugnações administrativas necessárias), todos os documentos, privados ou públicos, administrativos ou não, que sejam detidos por quaisquer autoridades públicas, com o único limite que a mesma disposição indica, ou seja, que não respeitem a matéria secretas ou confidenciais, sendo que o conteúdo significativo da expressão matérias «secretas ou confidenciais» está, ele próprio, delimitado no n.º 3 do artigo 82.º da LPTA.

Temos, pois, que a ser exacto que os documentos, de que a agravada pretendia certidão, se devam considerar documentos não administrativos ou documentos internos, propriedade de uma pessoa jurídica privada, desde que estejam licitamente na detenção de uma autoridade pública, para prosseguimento de fins de interesse público, como era o caso, podem ser objecto de consulta pelos interessados na informação neles contida e de reprodução para ser usada para os fins acima referidos, conquanto não versem sobre matéria secreta ou confidencial.

Aliás, nem mesmo a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, que regula o direito geral de acesso dos cidadãos a documentos da Administração, limita esse direito à informação contida em documentos públicos, colhendo, ao que se julga, a lição da legislação e jurisprudência de países já com grande tradição na aplicação do princípio da transparência das administrações públicas e do direito de acesso aos documentos elaborados ou detidos pelas autoridades públicas (cf. Guy Scoffoni, «Le Droit à L'Information Administrative aux États-Unis», «Du modèle américain au système français de transparence économique», Collection Science et Droit Administratifs, p. 118).

Com efeito, ao enunciar o objecto e o âmbito do direito e ao definir «documento administrativo», como objecto informativo, claramente refere que o direito de acesso incide sobre informação contida em quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza elaborados ou detidos pela Administração Pública (itálico nosso), designadamente processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios-circulares, ordens de serviço, despachos normativos internos, instruções e orientações de interpretação legal ou de enquadramento da actividade ou outros elementos de informação» - artigo 4.º -, compreendendo na designação Administração Pública «os órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções

administrativas, dos institutos públicos e das associações públicas e órgãos das autarquias locais, suas associações e federações e outras entidades no exercício de poderes de autoridade, nos termos da lei» (artigo 3.º).

A tese do agravante enunciada sob a alínea b) não tem, pois, nenhum apoio na lei.

c) Entende, também, o agravante que as relações que o Estado mantém com a RTP, na base do contrato de concessão de serviço público de televisão, não relevam do direito administrativo, mas do direito privado, máxime, do direito comercial, por isso que as questões derivadas não caibam na jurisdição dos tribunais administrativos.

A tese, para além de ser impertinente, é manifestamente contrária à lei.

Impertinente, porque, quer o objecto do presente meio processual acessório, quer os do recurso contencioso e da acção de responsabilidade extracontratual que a requerente da intimação pretendia intentar e intentou e quer instaurar, nada tem directamente a ver com o contrato de concessão.

O que está em causa é a resolução do Conselho de Ministros que atribui a indemnização compensatória à RTP, enquanto acto administrativo autoritário relativamente a terceiros e não às partes no contrato. A qualificação jurídica do contrato e a definição da jurisdição competente para apreciar as questões decorrentes do contrato são, por isso, circunstâncias perfeitamente indiferentes, para o caso.

Para além disso, a tese é patentemente ilegal.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 5.º da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro, em cumprimento da incumbência constitucional prevista no artigo 38.º, n.º 5, da CRP, foi atribuída à Radiotelevisão Portuguesa, E. P., a concessão do serviço público de televisão cuja pontualização se encontra hoje definida nos termos do «Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão», celebrado, em 17 de Março de 1993, entre o Estado, representado pelo Secretário de Estado das Finanças e o Subsecretário de Estado Adjunto, e os representantes legais daquela empresa, entretanto transformada, ope legis, em sociedade anónima.

Trata-se de um típico contrato administrativo, nos termos em que a lei define este tipo contratual, pois que, como se vê do respectivo clausulado e resulta do seu próprio nomem juris, expressamente adoptado pelas partes, o seu objecto é a concessão de um serviço público.

Na verdade, o artigo 178.º do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro - dispõe:

«1 - Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa.

2 - São contratos administrativos, designadamente, os contratos de:

[...].

c) Concessão de serviços públicos;

[...]».

Por seu turno, dispõem os artigos 9.º e 51.º, n.º 1, alínea g), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) - Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, ratificado com alterações pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março:

«Artigo 9.º

1 - Para efeitos de competência contenciosa, considera-se administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo.

2 - São designadamente contratos administrativos os contratos [...] de concessão de serviços públicos [...].

## Artigo 51.º

1 - Compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer:

[...].

g) Das acções sobre contratos administrativos e sobre responsabilidade das partes pelo incumprimento.

[...].»

Não será necessário dizer mais para justificar a patente ilegalidade da analisada tese do agravante, só explicável, por ter manifestamente confundido as relações jurídicas da RTP com o Estado decorrentes do contrato de concessão, com as naturais relações jurídicas externas que a empresa mantém com terceiros, eventualmente o Estado nessa qualidade, ainda que usando os poderes derivados do contrato de concessão.

d) Por fim, com a tese formulada sob a alínea d) defende-se estar legalmente interdito o direito de acesso à informação pretendida, por constituir matéria abrangida pelo segredo comercial e pelas regras do mercado concorrencial.

Como se escreveu na sentença recorrida, o segredo comercial e as regras de defesa do mercado concorrencial não isentam as autoridades administrativas do cumprimento do dever de facultar a consulta de documentos e processos e passar certidões, nos termos do disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 82.º da LPTA.

Mas também parece, sem chegarmos ao grau de certeza manifestado na sentença, que será difícil congeminar a existência de um mercado concorrencial de produtos televisivos abrangidos pelo serviço público de televisão que justamente existe para fazer face aos défices informativos do mercado em zonas geográficas precisas ou em áreas determinadas do espectro formativo e informativo desejável, em termos de realização das incumbências constitucional ou legalmente impostas ao Estado nesse domínio.

Seja, porém, como for, no nosso ordenamento jurídico, o segredo comercial ou industrial não constitui exceção ao direito geral de acesso dos cidadãos à informação contida em documentos administrativos ou registos públicos e, por maioria de razão, recorde-se o que acima se escreveu sobre a maior amplitude do direito à informação para defesa judicial de direitos ou interesses juridicamente tutelados, no caso que nos ocupa.

Claramente, o legislador, entre dois direitos conflitantes, o do comerciante ou industrial ao segredo dos seus documentos e arquivos e o do cidadão à informação contida em documentos administrativos, deu preferência ao segundo. Assim, foi que a este deu, desde logo, dignidade constitucional - artigo 268.º, n.º 2, da CRP - e ao primeiro, no regime jurídico do acesso aos documentos da Administração, protegeu-o, tão-só, com uma medida restritiva de utilização dos documentos e informações concernentes.

Estabelece, na verdade, o artigo 10.º da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto:

«1 - É vedada a utilização de informações com desrespeito dos direitos de autor e dos direitos de propriedade industrial, assim como a reprodução, difusão e utilização, destes documentos e respectivas informações que possam configurar práticas de concorrência desleal.»

Assim, mesmo em face de documentos contendo informações cobertas pelo segredo comercial, nos termos previstos no Código Comercial, desde que tais documentos sejam de qualificar como documentos administrativos, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, os cidadãos têm direito às informações neles contidas, sendo-lhes apenas vedada a utilização nos termos do referido artigo 10.º, n.º 1.

Ainda, pois, o que não é líquido, mas cuja averiguação não cabe fazer agora, quando os documentos de que a agravada pediu certidões possam considerar-se abrangidos pelo segredo comercial ou industrial ou de que a informação através deles obtida possa ser levada ao conhecimento da concorrência, nem por isso estão as autoridades solicitadas dispensadas do dever, nos termos do disposto no artigo 82.º, n.º 1, da LPTA, de facultar aos interessados os documentos ou processos ou de passar as certidões pretendidas.

Nos termos da lei, só a utilização dos documentos e das informações por eles obtidas, para fim diverso do previsto na lei, é ilícita, fazendo incorrer os seus autores em responsabilidade civil extracontratual, nos termos gerais.

Não se reconhece, pois, também, validade à última tese defendida pelo agravante, pelo que a sentença recorrida não violou as disposições legais referidas pelo agravante, sendo de manter.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes todas as conclusões da alegação do agravante e negam provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 14 de Setembro de 1994. - José Acácio Dimas de Lacerda (relator) - Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima - Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo. - Fui presente, Soares Póvoa.