

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte

02620/17.5BEBRG

Secção: 1ª Secção - Contencioso Administrativo

Data do Acórdão: 04/19/2018

Tribunal: TAF de Braga

Relator: Maria Fernanda Antunes Aparício Duarte Brandão

Descritores: INTIMAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES E PASSAGEM DE CERTIDÕES;
PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO ABERTA; PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA; SIADAP

Sumário:

I-In casu não há qualquer omissão de pronúncia quanto ao interesse que legitima o acesso da ora Recorrida aos documentos solicitados, na medida em que o Tribunal a quo entendeu que o pedido apresentado tem enquadramento no artigo 17º do CPA sob a epígrafe “Princípio da administração aberta”;
I.1-assim “todos têm acesso à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo”; ou seja, o Tribunal, ao enquadrar o pedido da Recorrida no princípio da administração aberta, considerou que “o direito de acesso é de todos os cidadãos, independentemente, de serem ou estarem interessados num procedimento administrativo ou numa decisão administrativa”.

II-O afastamento pelo Tribunal da aplicação do artigo 44º/3 da Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro não violou o carácter confidencial do procedimento do SIADAP;
II.1-é que o referido artigo - nº 2 - estipula que “[...] os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respectivo processo individual”; contudo, estatui o seu nº 4 que “o acesso à documentação relativa ao SIADAP 3 subordina-se ao disposto no Código do Procedimento Administrativo e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos”;

II.2-então a confidencialidade do SIADAP é relativa, tendo em consideração o acesso permitido pelo CPA e a evidente opção do legislador em subordinar o sistema de avaliação ao princípio da transparência;

II.3-não aceitar a transparência, neste domínio, inibiria decisivamente a possibilidade de o direito de acesso poder constituir pressuposto esclarecido de avaliação na utilização de meios gratuitos ou contenciosos por requerentes que pretendam impugnar as respectivas avaliações de desempenho. *

*Sumário elaborado pelo relator

Recorrente: Município de Braga

Recorrido 1: MFRS

Votação: Unanimidade

Meio Processual: Intimação para prestação de informações, consulta de documentos e passagem de certidões (CPTA) - Recurso Jurisdicional

Decisão: Negar provimento ao recurso

Aditamento:
Parecer Ministério
Público:

Não emitiu parecer

Decisão Texto Integral: Acordam, em conferência, na secção de contencioso administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:

RELATÓRIO

MFRS, residente na Rua C..., Póvoa de Lanhoso, apresentou pedido de intimação para prestação de informações e passagem de certidões contra o **Município de Braga**.

Por **sentença** proferida pelo TAF de braga foi julgada procedente a acção e condenado o Réu no pedido.

Desta vem interposto recurso.

*

Alegando, a Entidade Demandada **concluiu**:

1ª Na sua resposta o Recorrente invocou três motivos para justificar a improcedência do pedido da Recorrida quanto ao acesso de documentos nominativos de terceiros, concretamente:

1ª a falta de fundamentação da razão pela qual a Recorrida pretende ter acesso aos documentos;

2ª a aplicação do disposto no artigo 44º, nº 3 da Lei nº 66-B/2017, de 28.;

3ª a falta de utilidade/interesse para a Recorrida que o acesso aos documentos e informações solicitados têm para si.

2ª A sentença não se pronuncia quanto aos argumentos invocados em 1ª e 3ª lugar, tendo, por isso, incorrido em omissão de pronúncia quanto a questões que devia apreciar, o que configura nulidade nos termos do disposto no artigo 615º, nº 1 d) do CPC.

3ª Os argumentos relativos à falta de fundamentação do pedido e de utilidade/interesse que o acesso aos documentos e informações solicitados têm de ser apreciados ao abrigo do disposto no artigo 85º, nº 1 do CPA.

4ª Nos termos do disposto no artigo 85º, nº 1 do CPA a Recorrida tinha de provar o seu “interesse legítimo” no conhecimento e acesso às informações e documentos por si solicitados, o que não o fez pois não justificou o concreto fim a que se destina a informação e qual o direito que pretendia exercer e que, de outro modo, não conseguiria fazer valer.

5ª Como não se encontra demonstrado o interesse legítimo da Recorrida deveria o Tribunal recorrido ter julgado improcedente o seu pedido ao abrigo do disposto no artigo 85º, nº 1 do CPA e não tendo feito incorreu em erro de julgamento de direito.

6ª O Tribunal “*a quo*” entendeu que o acesso da Recorrida a documentos nominativos de terceiros tem enquadramento no estabelecido no artigo 17º do CPA; no entanto, o princípio da administração aberta plasmado no preceito legal em questão compreende excepções que impedem o acesso aos arquivos e registos administrativos.

7ª Uma dessas excepções encontra-se no artigo 44º/nº 3 da Lei nº 66-B/2007, de 28.12, que prescreve o seguinte: “*Sem prejuízo do disposto no número anterior e de outros casos de publicitação previstos na presente lei, os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respectivo processo individual*”.

8ª O Tribunal recorrido afastou a aplicação daquela norma por o nº 4 do mesmo preceito legal estabelecer que o acesso aos documentos em questão se subordina ao disposto no CPA; no entanto, o artigo 17º do CPA trata-se de uma regra geral que cede perante normas especiais (como é o caso do artigo 44º, nº 3 da Lei nº 66-B/2007, de 28.12).

9ª O acesso aos documentos solicitados pela Recorrida encontra-se impedido por força do disposto no nº 3 do artigo 44º da Lei nº 66-B/2007, de 28.12 e na

segunda parte do disposto no artigo 17º, nº 1 do CPA, aplicável *ex vi* pelo artigo 44º/nº 4 da Lei nº 66-B/2007, de 28.12, pelo que ao decidir como decidiu o Tribunal recorrido violou o disposto nestes preceitos legais.

TERMOS EM QUE deve o presente recurso ser julgado totalmente procedente e revogar-se a decisão recorrida, assim se fazendo inteira JUSTIÇA!

*

A Requerente **contra-alegou**, terminando assim:

O tribunal *a quo* andou bem ao decidir pela procedência do pedido da Recorrida, uma vez que:

Em primeiro lugar, as fichas de avaliação dos funcionários enquadram-se nos documentos de carácter não nominativo, na medida em são documentos onde constam apreciações, juízos de valor e informações funcionais não abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.

E como tal, estão abrangidas pelo princípio da administração aberta, previsto no artigo 268.º, n.º 2 da CRP, no artigo 5.º da Lei 26/2016 de 22 de Agosto (LADA) e no artigo 17.º CPA.

Em segundo lugar, a Recorrida tem direito de acesso a qualquer informação nominativa de outros funcionários, na medida em que possa interferir com a sua avaliação.

Nestes termos, e nos melhores de Direito, deve negar-se provimento ao recurso do Recorrente Município de Braga, mantendo-se a sentença do Tribunal *a quo*, como é de JUSTIÇA.

*

O MP, notificado ao abrigo do disposto no artº 146º/1 do CPTA, não emitiu **parecer**.

*

Cumpre apreciar e decidir.

FUNDAMENTOS

DE FACTO

Na sentença foi fixada a seguinte **factualidade**:

- a) A Autora é funcionária do Município de Braga, onde exerce funções como coordenadora técnica, destacada na Companhia de Bombeiros Sapadores de Braga;
- b) Em 11 de Outubro de 2017, a Autora foi notificada da homologação da avaliação de “Desempenho Adequado” relativo aos anos de 2015/2016;
- c) Em 13 de Outubro de 2017, a Autora requereu ao Réu a acta da reunião em que foi deliberada a atribuição da nota e os respectivos fundamentos;
- d) Em 20 de Outubro de 2017, a Autora foi notificada da acta referida em c), onde consta que a atribuição da avaliação da Autora se ficou a dever ao cumprimento da percentagem máxima de avaliações finais qualitativas de desempenho relevante;
- e) Em 31 de Outubro de 2017, a Autora deu entrada nos serviços do Réu de um requerimento a solicitar “certidão do teor das fichas de avaliação de desempenho de todos os funcionários que, no Município de Braga, se enquadrem na mesma categoria técnica da signatária”, o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido.
- f) Em 8 de Novembro de 2017, foi a Autora notificada do despacho de indeferimento da sua pretensão, com o fundamento de que “a avaliação da reclamante não teve qualquer ligação directa ou indirecta com a avaliação de desempenho dos restantes colaboradores do Município com a categoria de coordenador técnico, pelo que não se justifica a entrega e certidão de teor requerida”;
- g) A presente acção deu entrada neste tribunal em 28 de Novembro de 2017.

*

DE DIREITO

Estão em causa a sentença com este **discurso jurídico fundamentador**:

A Autora intenta o presente pedido de intimação para prestação de informações, consulta de processo e passagem de certidão ao abrigo do disposto no art. 104º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), dos art.s 82º e 83º do Código de Processo Administrativo (CPA) e ainda do art. 11º e seguintes da Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto.

O art. 104º do CPTA enumera os pressupostos deste meio, para referir que *“quando não seja dada integral satisfação aos pedidos formulados no exercício do direito à informação procedimental ou do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, o interessado pode requerer a intimação da entidade administrativa competente, nos termos previstos na presente secção”* (sublinhados nossos).

Este normativo consagra um meio processual, com carácter urgente, que visa dar conteúdo útil ao direito à informação consagrado nas disposições conjugadas do art. 268º nº 1 da CRP (Constituição da República Portuguesa) e artigos 82º a 85º do CPA (Código de Procedimento Administrativo). O Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de Janeiro aprovou o novo Código de Procedimento Administrativo.

O art. 8º deste diploma, sob a epígrafe “Aplicação no tempo e produção de efeitos”, determina que “1- O disposto nas partes I e II, no capítulo III do título I da parte III e na parte IV do Código aplica-se aos procedimentos administrativos em curso à data da sua entrada em vigor, sendo as restantes disposições do Código aplicáveis apenas aos procedimentos administrativos que se iniciem após a entrada em vigor do presente decreto-lei. (...)”.

A Autora requereu as informações ao Réu em 31 de Outubro de 2017, depois da entrada em vigor do novo Código de Procedimento Administrativo, pelo que a solução a encontrar é por aplicação do regime vigente com o Código de Procedimento Administrativo actual.

Dispõe o art. 82º do CPA que *os particulares têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados.*

Este artigo consagra a liberdade de acesso, por parte dos interessados, aos documentos administrativos não confidenciais, assim se procurando melhorar o relacionamento entre a Administração e os administrados, tornando mais transparente a acção administrativa.

Este direito à informação foi uma inovação, introduzida pelo Código anterior, importante no campo da legislação ordinária e faz remeter para o passado o princípio de que, salvo casos pontuais, o processo administrativo era secreto. Agora, a regra é oposta. Todos os interessados directos têm o direito de saber o estado do procedimento e tudo o que possa repercutir-se na sua esfera de direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos.

Neste caso o interesse há-de ser directo. O procedimento há-de por si ou contra si ter sido desencadeado. Em causa hão-de estar direitos ou interesses que o particular há-de acautelar (cf. Drs. Santos Botelho, Pires Esteves e Cândido de Pinho”, 5ª Edição, pág. 302, nota 5; Ac. do STA de 02/02/1995 – processo nº 36.628).

Daí que interessado directo é todo aquele a quem o desfecho ou resolução do procedimento afecta na sua esfera jurídica. Directamente interessados no procedimento são “(...) todas as pessoas cuja esfera jurídica resulta alterada pela própria instauração do procedimento ou aquelas que saíam (ou sairão provavelmente) beneficiadas ou desfavorecidas nessa sua esfera pela respectiva decisão final (...)” (cf. Drs. Esteves de Oliveira, Costa Gonçalves e Pacheco de Amorim, in: “Código de Procedimento Administrativo” – 2ª edição, actualizada, revista e aumentada, pág. 328).

O art. 17º, sob a epígrafe “Princípio da administração aberta”, preceitua que “1 – Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontra em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à

privacidade das pessoas (...)"

Este art. 17º do CPA consagra o "*princípio da administração aberta*" ou o sistema do arquivo aberto, numa reprodução integral do estipulado no art. 268º, nº 2 da CRP, e no âmbito do chamado direito à informação não procedimental, com um regime diverso do previsto nos arts. 82º a 85º do CPA, que marca a diferença a nível dos requisitos subjectivos de titularidade e legitimidade: o direito de acesso é de todos os cidadãos, independentemente, de serem ou estarem interessados num procedimento administrativo ou numa decisão administrativa, com as restrições impostas pelo acesso aos chamados documentos nominativos (cf. LADA).

O princípio do "*arquivo aberto*" compreende-se no esforço de transparência por que a Administração quer pautar-se, de que a imparcialidade, justiça, proporcionalidade, colaboração e participação são paradigma.

Pretende-se que o administrado se envolva mais no processo decisório, enquanto se aguarda que a Administração, cada vez mais, actue no exame completo de todas as circunstâncias e pondere conscientemente a solução do caso.

Pelos normativos citados, conclui-se que a existência e o âmbito do direito à informação dependem, essencialmente, da relação existente entre o Requerente e o objecto a esclarecer.

Por princípio, o direito à informação cabe aos directamente interessados no procedimento (art. 82º), e, por "extensão" a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo (art. 85º); fora destes casos, qualquer pessoa pode aceder aos registos e arquivos administrativos (art. 17º) que não exijam reserva. Todavia, tal acesso pressupõe a prévia conclusão do procedimento e se forem nominativos, o direito de acesso é limitado à pessoa a que digam respeito ou a terceiros que demonstrem "*interesse directo, pessoal e legítimo*" (art. 6º da LADA).

Os arts 3º a 5º da Lei nº 46/07, de 23.08 estatuem que:

"Art. 3º; Definições, 1 – Para efeitos da presente lei, considera-se:

- a) <Documento administrativo> qualquer suporte de informação sob a forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, ou detidos em seu nome;
- b) < Documento 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.

2 – Não se consideram documentos administrativos, para efeitos da presente lei:

- a) As notas pessoais, esboços, apontamentos e outros registos de natureza semelhante;
- b) Os documentos cuja elaboração não releve da actividade administrativa, designadamente referentes à reunião do Conselho de Ministros e de secretários de Estado, bem como à sua preparação.

ART. 5º, Direito de Acesso, 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".

Feitos estes considerandos e à luz dos mesmos bem como da factualidade concretamente apurada cumpre agora avaliar do pedido da Autora.

Da conjugação de tais normas jurídicas resulta constituírem pressupostos da intimação para prestação de informações, a consulta de processos ou passagem de certidões:

- a) A recusa da Administração em facultar a consulta de documentos, prestar informações ou processos ou em passar certidões, dentro de um prazo de 10 dias;
- b) A instauração da presente intimação dentro do prazo de 20 dias subsequente ao prazo de 10 dias que a lei faculta à autoridade pública para a consulta de documentos, prestação de informações ou a passagem de certidão; e
- c) O carácter não secreto ou confidencial das matérias objecto da requerida

consulta de documentos, prestação de informação, ou passagem de certidão. Nos termos do nº 1 do art. 62º do Código de procedimento Administrativo. Deste corpo de normas extrai-se que, todos têm direito à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo; que o direito de acesso aos documentos nominativos é reservado à pessoa a quem os dados digam respeito e a terceiros que demonstrem interesse directo, pessoal e legítimo; e que o direito de acesso a dados pessoais contidos em documento administrativo é exercido, com as necessárias adaptações, nos termos da lei especial aplicável ao tratamento automatizado de dados pessoais, constituindo documentos nominativos, apenas os que revelem dados do foro íntimo ou interior de um indivíduo, como por exemplo os dados genéticos, de saúde ou que se prendam com a sua vida sexual, bem como os relativos às suas convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou que possam traduzir-se numa invasão da reserva da vida privada. Assim sendo, o pedido apresentado tem enquadramento no previsto no artigo 17º do CPA.

Sendo certo que o Réu indeferiu, por escrito, o pedido de certidão realizado pela Autora, atendendo a que as informações pedidas dizem respeito a elementos que não integram a reserva da vida privada de terceiros por se encontrarem em causa o preenchimento de quotas de avaliação, à Autora assiste o direito de ser informada do solicitado por si, bem como de obter certidão do teor das avaliações para determinação do preenchimento das quotas de avaliação, nos termos da lei nº 66º-B/2007, de 28.12.

Vem o Réu alegar que o disposto no art. 44º nº 3 desta referida Lei se sobrepõe ao regime constante do Código de Procedimento Administrativo supra referido. Acontece que o nº 4 do mesmo dispositivo e diploma determina expressa e literalmente que “ O acesso à documentação relativa ao SIADAP 3 subordina-se ao disposto no Código do Procedimento Administrativo e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos”.

Por tais factos, não existe motivo para que a informação e certidão requeridas não sejam prestadas.

X

A sentença transcrita foi proferida em 26 de janeiro de 2018.

Vejamos os vícios que lhe vêm atribuídos:

Da nulidade

O Recorrente começa por invocar a nulidade da sentença, com fundamento no artigo 615º/1/al. d) do CPC, por falta de pronúncia.

Entende que a sentença recorrida não se pronunciou quanto aos argumentos invocados em 1º e 3º lugares, os quais se encontram relacionados e se referem ao interesse que legitima o acesso da Recorrida aos documentos solicitados. Segundo o artigo 615º do NCPC (artº 668º do CPC de 1961) ex vi artº 1º do CPTA, sob a epígrafe “Causas de nulidade da sentença”,

1 - É nula a sentença quando:

- a) Não contenha a assinatura do juiz;
- b) Não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão;
- c) Os fundamentos estejam em oposição com a decisão ou ocorra alguma ambiguidade ou obscuridade que torne a decisão ininteligível;
- d) O juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento;
- e) O juiz condene em quantidade superior ou em objeto diverso do pedido.

2 -..... .

3 -..... .

4 - 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, podendo o recurso, no caso contrário, ter como fundamento qualquer dessas nulidades.

Nos termos das alíneas b)¹ e c) só ocorre nulidade quando falte a fundamentação

(de facto/de direito devidamente especificada) ou quando a fundamentação da decisão aponta num sentido e a decisão em si siga caminho oposto, isto é, as situações em que os fundamentos indicados pelo juiz deveriam conduzir logicamente a um resultado oposto ao que se contém na sentença ou agora, também quando a decisão seja ininteligível por alguma ambiguidade.

Esta nulidade (al. c)) pressupõe um vício real no raciocínio expresso na decisão, consubstanciado na circunstância de a fundamentação explicitada na mesma apontar num determinado sentido, e, por seu turno, a decisão que foi proferida seguir caminho oposto, ou, pelo menos, diferente, ou ainda não ser perceptível face à fundamentação invocada. Isto é, a fundamentação adoptada conduz logicamente a determinada conclusão e, a final, o juiz extrai outra, oposta ou divergente (de sentido contrário).

Não se confunde com o erro de julgamento, seja quanto à apreciação dos factos feita pelas instâncias, seja quanto às consequências jurídicas deles extraídas, por inadequada ter sido a sua subsunção à regra ou regras de direito pertinentes à situação concreta a julgar.

Trata-se, pois, de uma irregularidade lógico-formal e não lógico-jurídica.

Já a “omissão de pronúncia” está relacionada com o dever que o nº 1 do artº 95º do CPTA impõe ao juiz de decidir todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, não podendo ocupar-se senão das questões suscitadas, salvo quando a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras.

Nestes termos, a nulidade da decisão por “omissão de pronúncia” verificar-se-á quando exista uma omissão dos deveres de cognição do tribunal, o que sucederá quando o juiz não tenha resolvido todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação e cuja decisão não esteja prejudicada pela solução dada a outras.

Assim, a “omissão de pronúncia” existe quando o tribunal deixa, em absoluto, de apreciar e decidir as questões que lhe são colocadas, e não quando deixa de apreciar argumentos, considerações, raciocínios, ou razões invocados pela parte em sustentação do seu ponto de vista quanto à apreciação e decisão dessas questões.

Logo, não se verifica tal nulidade quando todas as questões que as partes submeteram à apreciação jurisdicional foram, como aqui, objecto de decisão.

Neste sentido sumariou-se 1. “Só se verifica nulidade da sentença por omissão de pronúncia, a que alude a alínea d) do n.º1, do artigo 615º, do Código de Processo Civil (de 2013), quando o juiz se absteve de conhecer de questão suscitada pelas partes e não quando se abstém de pronunciar sobre argumentos apresentados ou quando não conheceu de questão de que devesse conhecer o que não é o caso de questão não conhecida por estar prejudicada pela solução dada a outra, prévia.” - Acórdão deste TCAN de 28/04/2017/Proc. 787/15.6BEAVR.

Nesta linha ensinava o prof. Alberto Reis “são, na verdade, coisas diferentes: deixar de conhecer a questão de que devia conhecer-se, e deixar de apreciar qualquer consideração, argumento ou razão produzida pela parte. Quando as partes põem ao tribunal determinada questão, socorrem-se a cada passo, de várias razões ou fundamentos para valer o seu ponto de vista; o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se opõem para sustentar a sua pretensão” (cfr. Abílio Neto em Novo Código de Processo Civil Anotado, 2ª ed. revista e ampliada, janeiro de 2014, pág. 740).

Vide ainda o Acórdão do TCA Sul, Proc. 07800/11/A, de 08/09/2011: “I-A nulidade de omissão de pronúncia prevista na alínea d) do nº 1 do artigo 668º do Cód. Proc. Civil não se verifica quando a sentença recorrida aprecia todas as questões suscitadas, diretamente ou por remissão para outras decisões ou doutrina, embora não aprecie todos os argumentos.

II- As questões não se confundem com os argumentos, as razões ou motivações produzidas pelas partes para fazer valer as suas pretensões.”.

É, pois, entendimento unânime que só a falta absoluta de fundamentação gera a nulidade (cfr. o Acórdão do TRL de 10/03/2005, no Proc. 69/05-2).

In casu, não há qualquer omissão de pronúncia quanto ao interesse que legitima o acesso da ora Recorrida aos documentos solicitados, na medida em que o Tribunal *a quo* entendeu que o pedido apresentado tem enquadramento no artigo 17º do CPA sob a epígrafe “Princípio da administração aberta”.

Assim “todos têm acesso à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo”. Ou seja, o Tribunal, ao enquadrar o pedido da Recorrida no princípio da administração aberta, considerou que “o direito de acesso é de todos os cidadãos, independentemente, de serem ou estarem interessados num procedimento administrativo ou numa decisão administrativa”.

Tal significa que o Tribunal está a responder aos argumentos invocados em 1º e 3º lugar pelo aqui Recorrente, uma vez que a Recorrida não tem que fundamentar a razão, bem como o interesse/utilidade do acesso aos documentos. Mas, mesmo que assim se não entendesse, “o direito de acesso a documentos nominativos é reservado à pessoa a quem os dados digam respeito e a terceiros que demonstrem interesse direto, pessoal e legítimo”, interesse esse que se encontra demonstrado pela Recorrida na Petição Inicial, bem como no Documento nº 1 anexo a essa peça, documento esse que o aqui Recorrente não impugnou, tendo o Tribunal dado como provados os factos dele constantes, conforme decorre do probatório.

Logo, o interesse da Recorrida para aceder aos documentos está provado, uma vez que, “existindo termo comparativo, a classificação dos restantes funcionários interfere diretamente na classificação que lhe foi atribuída”.

Do erro de julgamento de direito

Quanto aos argumentos invocados pelo Recorrente em 1º e 3º lugar -

A este propósito vem o Réu/Recorrente pedir a improcedência do pedido com fundamento em erro de julgamento por violação do artigo 85º/1 do CPA.

Sucede que a Recorrida solicitou ao Recorrente certidão do teor das fichas de avaliação de desempenho de todos os funcionários que, no Município de Braga, se enquadrem na mesma categoria técnica da mesma.

A questão que aqui se levanta é a de saber se as fichas de avaliação de desempenho dos funcionários constituem uma informação de carácter nominativo ou uma informação de carácter não nominativo.

Neste aspecto há que atender aos seguintes normativos:

Artigo 17.º do CPA

(evolução do artigo 268.º, n.º 2 da CRP e do artigo 5.º da Lei 26/2016 de 22 de Agosto (LADA)

Princípio da Administração Aberta

1-Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.

2-O acesso aos arquivos e registos administrativos é regulado por lei.

Artigo 82.º do CPA

Direito dos Interessados à Informação

1-Os interessados têm o direito de ser informados pelo responsável pela direção do procedimento, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos que lhes digam diretamente respeito, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2 -As informações a prestar abrangem a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os atos e diligências praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adotadas e quaisquer outros elementos solicitados.

3-As informações solicitadas ao abrigo do presente artigo são fornecidas no

prazo máximo de 10 dias.

4-Nos procedimentos eletrónicos, a Administração deve colocar à disposição dos interessados, na Internet, um serviço de acesso restrito, no qual aqueles possam, mediante prévia identificação, obter por via eletrónica a informação sobre o estado de tramitação do procedimento.

5-Salvo disposição legal em contrário, a informação eletrónica sobre o andamento dos procedimentos abrange os elementos mencionados no n.º 2.

Artigo 85.º CPA

Extensão do Direito de Informação

1-Os direitos reconhecidos nos artigos 82.º a 84.º são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam.

2-O exercício dos direitos previstos no número anterior depende de despacho do dirigente do serviço, exarado em requerimento escrito, instruído com os documentos probatórios do interesse legítimo invocado.

Nestes termos, como alegado, temos que se aplica o artigo 17º quando estão em causa informações de carácter não nominativo, sendo que por sua vez, se aplica o regime mais restrito dos artigos 82º a 85º quando estão em causa informações de carácter nominativo.

São documentos de carácter nominativo aqueles que contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciações ou juízos de valor, ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada, isto é, informações relativas ao núcleo duro da vida privada e mais sensível de cada pessoa, como sejam a intimidade, a sexualidade, a saúde, a vida particular e familiar mais restrita [...] não são documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal” (cfr. o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28 de setembro de 2011/Proc. 22/09.6YGLSB.S2 citado no Parecer da CADA nº 137/2012.

No caso, os dados referentes às fichas de avaliação de desempenho são dados decorrentes do exercício de funções por parte dos avaliados, não estando em causa informações respeitantes à reserva da intimidade da vida privada. Nesse sentido, tem entendido a doutrina e a jurisprudência que se “a documentação da avaliação de desempenho contiver, como é normal suceder, apenas apreciações de natureza funcional, será acessível a qualquer pessoa e sem restrições, ou seja, será acessível mesmo por quem não demonstre ser portador de um “interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade” (cfr. os Pareceres da CADA 137/2012, 208/2011, de 8 de junho de 2011, 243/2012, de 18 de setembro de 2012 e os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 21 de setembro de 2010/Proc. 562/2010 e deste TCAN de 25 de janeiro de 2013/Proc. 1721/12.

Este último tem o seguinte sumário:

“I. É 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;

II. Segundo o artigo 6º, nº 5, da LADA, um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade;

III. Nos termos do artigo 49º, nº 1, do ECD, o processo de avaliação de desempenho dos docentes tem carácter confidencial;

IV.A interpretação deste “carácter confidencial” terá de se traduzir, para ter efeito útil e harmonioso com o demais regime jurídico, em considerar que ele visa qualificar os documentos em causa como documentos nominativos, a fim de se lhes aplicar o regime mais restritivo decorrente do artigo 6º, nº 5, da LADA.”

Concluimos assim que as fichas anuais com a avaliação de desempenho de um servidor do Estado não contém, em regra, nada de íntimo pelo que estão

efectivamente cobertas pelo princípio geral do arquivo aberto.

O Recorrente invoca ainda que a sentença sob censura violou o disposto no artigo 85º/1 do CPA, na medida em que “a Recorrida não explicitou, com pormenor, a razão pelo qual pretende ter acesso aos documentos, nem demonstrou o interesse/ utilidade que o acesso aos mesmo têm para si”. Ora, nos termos do artigo 85º/1 do CPA, o legislador permite o acesso a informação a todos os que podem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos requeridos, interesse esse, que foi demonstrado pela aqui Recorrida na Petição Inicial, bem como no doc. 1 anexo ao referido articulado, na medida em que declarou que “detém interesse legítimo nessa consulta, uma vez que os elementos solicitados se reportam à avaliação dada aos restantes funcionários, a qual interfere diretamente na classificação que foi atribuída à Requerente, uma vez que existe um termo comparativo, atendendo à fixação de percentagem das avaliações”.

Tem sido entendimento da CADA que os documentos relativos à avaliação do desempenho [que] porventura contiverem informações nominativas, a requerente tem direito de aceder a elas, mesmo que essas informações respeitem a terceiros, na medida em que tenham interferido na classificação de serviço que lhe foi atribuída. Se for esse o caso, é pelo acesso integral a todo esse acervo documental requerido que a requerente poderá verificar se foi respeitado o princípio da igualdade e, assim, decidir de forma esclarecida, se, e em que termos, há-de fazer uso dos meios de impugnação procedimental e processual que a lei lhe faculta - Parecer da CADA 137/2012.

No mesmo sentido seguiu o Acórdão do TCAS, em 22 de novembro de 2012 no âmbito do Proc. 9395/12, ao entender que a Recorrida tem um interesse pessoal e directo no acesso à respectiva informação, por estarem em causa elementos relativos aos procedimentos de avaliação de desempenho dos docentes, seus colegas, tendo direito a que lhe sejam fornecidos tais elementos relativos aos procedimentos de avaliação, para comprovar os vícios que entende inquinarem o procedimento da sua avaliação e não ser indevidamente afastada das percentagens máximas para atribuição das menções qualitativas de Muito Bom e de Excelente.

Argumenta, ainda, o Recorrente que a Recorrida não demonstrou o direito que pretende exercer com os documentos e informação em questão, pois um eventual recurso para a Comissão Paritária seria sempre extemporâneo.

À semelhança do Tribunal *a quo*, não nos revemos nesta leitura.

Naturalmente que o pedido de apreciação da Comissão Paritária, previsto no artigo 70º da Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro, é intempestivo.

Todavia, não se entende o porquê da menção de tal faculdade por parte do Recorrente, uma vez que na PI a aqui Recorrida unicamente referiu que a informação requerida se apresentava essencial para poder exercer o seu direito de defesa, e poder vir a impugnar a decisão do Município referente à avaliação do biénio de 2015-2016, sendo que tal faculdade lhe é permitida, nos termos do artigo 73º/1 da Lei 66-B/2007 de 28/12, ao prever que “do acto de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa por recurso hierárquico ou tutelar, ou impugnação jurisdicional, nos termos gerais”.

Nestes termos, pode ainda a Recorrida, como bem advoga, apresentar, nos termos do artigo 50º e seguintes do CPTA, impugnação do acto administrativo emitido pelo Presidente do Município de Braga, que decidiu manter a nota anteriormente validada.

E o que dizer do argumento invocado pelo Recorrente em 2º lugar?

Neste segmento aduz este que o afastamento pelo Tribunal *a quo* da aplicação do artigo 44º/3 da Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro violou o carácter confidencial do procedimento do SIADAP.

Ora, é certo que o referido artigo estipula que “[...] os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respetivo processo individual”.

Contudo, estipula o nº 4 do mesmo artigo que “o acesso à documentação relativa ao SIADAP 3 subordina-se ao disposto no Código do Procedimento Administrativo e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos”. Daí que se possa afirmar que “a confidencialidade do SIADAP é relativa, tendo em consideração o acesso permitido pelo Código do Procedimento Administrativo” - cfr. Fernando Gonçalves e outros em Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e SIADAP Anotados, Rei dos Livros, 2014. Aliás, é “evidente, a opção do legislador em subordinar o sistema de avaliação ao princípio da transparência. Não aceitar a transparência, neste domínio, inibiria decisivamente a possibilidade de o direito de acesso poder constituir pressuposto esclarecido de avaliação na utilização de meios gratuitos ou contenciosos por requerentes que pretendam impugnar as respectivas avaliações de desempenho” - lê-se nas alegações e aqui corrobora-se. Improcedem, pois, as conclusões do Réu/Município.

DECISÃO

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo Recorrente.

Notifique e D.N.

Porto, 19/04/2018

Ass. Fernanda Brandão

Ass. Frederico Branco

Ass. Rogério Martins

*

¹ A decisão sob recurso exhibe fundamentação de facto e de direito.

Dos incontáveis arestos dos tribunais superiores que reiteram a mesma doutrina jurisprudencial nesta matéria, retemos o Acórdão do Pleno da Secção do CA do Supremo Tribunal Administrativo, de 15-11-2012, proc. 0450/09, que sumariou: “(...) II - A estrutura da sentença está concebida no artº 659º do CPC, devendo a mesma começar por identificar as partes, o objecto do litígio (fixando as questões que ao tribunal cumpre solucionar), os fundamentos (de facto e de direito) e concluindo com a decisão. Delineada a estrutura deste acto jurisdicional (por excelência), o desvio ao figurino gizado pelo legislador ocasiona uma patologia na formação e estruturação da decisão susceptível de a inquirar de nulidade (artº 668º nº1 do CPC).

III - Um dos elementos estruturantes da sentença é a fundamentação. Esta tem duas funções: uma função endoprocessual e uma função extraprocessual. A função endoprocessual é aquela que desenvolve a motivação da sentença, entendido como requisito técnico da pronúncia jurisdicional, no interior do processo; a função extraprocessual da motivação está ligada com a natureza garantista da absoluta generalidade e na consequente impossibilidade de a entender como derogável ad libitum pelo legislador ordinário (e muito menos como derogável ad libitum pelo juiz ou pelas partes.

IV - A nulidade da sentença por falta de fundamentação só ocorre quando haja ausência absoluta de motivação, ou seja, total omissão dos fundamentos de facto ou de direito em que a decisão assenta. (...)”.