

Processo n.º 3991/2019

Relator: Juiz Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Decisão

I. Relatório

I.1 Incidente processual

§ 1. A e B, jornalistas portadores das carteiras profissionais n.ºs ... e ..., vieram em requerimentos autónomos, nomeadamente, solicitar a consulta do contrato de serviço público fiscalizado nos presentes autos.

§ 2. Tendo existido oposição da entidade fiscalizada, Ministério das Infraestruturas e Habitação (MIH), e do cocontratante, CP, quanto à consulta dos anexos IV, V, VI e X do contrato de serviço público fiscalizado, invocando segredo comercial da CP para excluir esses elementos do acesso, foi:

- a. Deferida a consulta e emissão de cópias requeridas do corpo do contrato de serviço público, bem como de todos os anexos, com exceção dos anexos IV, V, VI e X, e diferida para momento posterior (à concretização pela CP dos fundamentos dos sigilos pretendidos e exercício do contraditório pelos requerentes) a decisão sobre o acesso àqueles anexos;
- b. Determinada «a notificação da CP para, querendo, concretizar factualmente a alegação de que o conhecimento por órgão da comunicação social dos anexos IV, V, VI e X do contrato de serviço público fiscalizado nos presentes autos seria “gravemente lesivo para a empresa”».
- c. Dada a oportunidade aos jornalistas requerentes para, querendo, apresentarem as respetivas alegações sobre os fundamentos apresentados pela CP para a restrição do respetivo direito de informação.

§ 3. Durante o processamento do incidente:

- a. Um outro jornalista, C (portador da carteira profissional n.º ...), também veio requerer a consulta do contrato.
- b. Foi deferida pelo Tribunal a consulta e obtenção de cópias do contrato pelo requerente C, nos termos admitidos para os outros jornalistas, e determinado que, querendo, também se poderia pronunciar sobre a reserva pretendida pela CP quanto aos anexos IV, V, VI e X.
- c. Contudo, o despacho que determinava a notificação de C não chegou a ser cumprido pela secretaria.
- d. O jornalista C, posteriormente, informou os autos que obtido acesso por outra via desistia da sua pretensão no âmbito do presente processo.

§ 4. A pronúncia do MIH sobre a matéria da consulta do contrato de serviço público foi a seguinte:

«Como é consabido, o setor do transporte ferroviário encontra-se hoje liberalizado no nosso país, na sequência da transposição do quarto pacote ferroviário e, em particular, da aprovação do Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de agosto.

Nos termos do contrato de serviço público, a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. obriga-se, perante o Estado Português, a realizar um conjunto de serviços de interesse económico geral (SIEG), obtendo, em contrapartida, uma compensação, cujo valor é obtido através de uma fórmula, que está pré-determinada.

No entanto, a CP é uma entidade pública empresarial que, estando sujeita à livre concorrência e às regras de mercado e ao modelo de indemnização compensatória que consta do contrato, não está isenta do risco de perdas.

No mercado nacional, a Fertagus é um operador concorrente no transporte de passageiros por modo ferroviário, que presta atividade ao abrigo de um contrato de concessão.

No caso da Fertagus, por estar em causa parceria público-privada, ditam as regras legais que o contrato seja obrigatoriamente publicado, no caso, no website da Unidade de Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP).

Todavia, ainda que o contrato esteja disponível no website da UTAP, no mesmo local está expressamente referido que existem Anexos ao contrato Estado/Fertagus, em vigor, declarados confidenciais pelo parceiro privado, que não são divulgados de acordo com as conclusões do Parecer emitido pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (Cf. Parecer n.º 241/2013), que, por ser público, nos dispensamos de citar.

Esses Anexos confidenciais são os seguintes:

Anexo 1- Serviço Complementar rodoviário;

Anexo 2 - Programa de exploração, níveis essenciais de serviço e de qualidade;

Anexo 3 - Modelo Financeiro;

Anexo 4 - Tarifário.

Neste contexto, e porque estamos perante situações em tudo semelhantes, aproveitando também a fundamentação da Comissão no referido Parecer, pretende-se que a CP usufrua do mesmo nível de confidencialidade que foi reconhecido pela CADA ao contrato Estado/Fertagus, empresa essa, repete-se, direta concorrente da CP.

Na cláusula 37.ª do contrato em apreço está expressamente mencionado que o Estado e a CP consideraram reservados (confidenciais) os seguintes Anexos:

Anexo IV — Tarifário (Quotas da CP nos passes combinados e intermodais (reservado);

Anexo V — Modelo financeiro, metodologia e pressupostos (reservado);

Anexo VI — Material circulante existente (reservado);

Anexo X — Meios afetos à segurança de pessoas e bens (reservado).

São, pois, estes os anexos que o Estado e a CP pretendem que se mantenham confidenciais, solicitando-se que essa confidencialidade seja salvaguardada numa eventual consulta do processo em caso de deferimento do pedido por V. Exas.»

§ 5. A CP apresentou pronúncia afirmando concordância «com a posição transmitida pelo Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Infraestruturas», alegando, nomeadamente, que:

As matérias a que se reportam os anexos IV, V, VI e X «estão abrangidas pela proteção legal do segredo comercial previsto nomeadamente nos artigos 313.º e seguintes do CPI de 2018».

«A CP é uma E.P.E. que está sujeita à concorrência e às regras do mercado e o modelo de indemnização compensatória constante do contrato, não a isenta do risco de perdas, sendo um fator crítico da sua atividade, pelo que o acesso aos documentos permite conhecer um conjunto de dados internos da Empresa, nomeadamente reativos a clientes, preços, custos de produção, estratégia comercial, os investimentos previstos, etc, o que seria gravemente lesivo para a empresa.»

§ 6. A CP, convidada para concretizar factualmente a sua anterior alegação, apresentou os seguintes motivos para a restrição do direito de informação da comunicação social:

- a. Quanto ao anexo IV, «ainda que esta informação esteja acessível publicamente no âmbito da venda dos títulos da empresa, a forma como ela é apresentada no documento, num contexto de abertura ao mercado concorrencial, possibilita o acesso sem qualquer esforço e de forma sistematizada» a essa informação. Acrescentando, «os preços finais praticados ao público, podem ser públicos, mas a formação dos preços, a divisão entre as empresas e as margens de desconto, com máximos e mínimos, são elementos internos das empresas, não devendo ser divulgados, pois estão relacionados com as suas políticas comerciais» e «a CP embora seja uma empresa pública não deixa de exercer também uma atividade comercial».
- b. Relativamente ao anexo V, na síntese da CP, «trata da fórmula matemática relativa ao cálculo das compensações por cada serviço ou eixo de mobilidade, definindo o modelo financeiro de prestação do serviço público que resulta de conhecimento específico e histórico da empresa». Argumentando a CP que «com esta informação é possível conhecer a capacidade instalada, o modelo de negócio e o plano estratégico da atuação da empresa, sem qualquer esforço significativo, o que consubstancia uma vantagem competitiva para eventuais concorrentes».
- c. No que se reporta ao anexo VI Segundo a CP o respetivo «conhecimento por eventuais concorrentes, consubstanciaria uma vantagem competitiva por possibilitar conhecer, sem qualquer afetação de recursos, a capacidade necessária para a produção do serviço».
- d. Por último, quanto ao anexo X, alega que «a divulgação dos meios (técnicos e humanos) afetos a segurança e dos respetivos locais, permite o acesso de terceiros a informação que lhes facilita planear o modo de a iludir e contornar».

§ 7. Os jornalistas requerentes não apresentaram qualquer pronúncia depois de lhes ter sido concedida oportunidade para o efeito.

I.2 Factos relevantes

§ 8. O contrato de serviço público de transporte ferroviário nacional de passageiros de interesse económico geral celebrado, em 28-11-2019, entre o Estado Português (representado pelo Ministério das Finanças e pelo MIH) e a CP – Comboios de Portugal, EPE (CP) foi objeto do presente processo de fiscalização prévia que culminou em decisão de concessão de visto, transitada em julgada, cuja fundamentação compreende, nomeadamente, os seguintes trechos:

«§ 9 A apreciação de estrita legalidade desenvolvida no âmbito do processo de fiscalização prévia opera num quadro teleologicamente vinculado à prolação de uma decisão em prazo perentório legal sobre a concessão ou recusa de visto, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 44.º, n.ºs 1 e 3, 84.º, n.º 2, e 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC. Pelo que, a fiscalização prévia não compreende a valoração de segmentos em que existe discricionariedade e margens de livre opção política por parte da entidade fiscalizada, cingindo-se a avaliar o respeito de imposições legais a violação pela entidade pública ser suscetível de determinar recusa de visto (ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3 da LOPTC), por exemplo, por força de vícios

em matéria de cabimentação orçamental, procedimento vinculado cujo desrespeito é sancionado com nulidade, respeito de regras e princípios concorrenciais com potencial impacto financeiro.

§ 10 Em matéria de transporte público de passageiros existe um campo de decisão política sobre a intervenção das entidades públicas “para garantir a prestação desses serviços”, bem como na delimitação da obrigação de serviço público, enquanto “imposição definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas”, nos termos do artigo 2.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23-10-2007, relativo ao serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros — o Regulamento (UE) n.º 2016/2007 alterou aquele Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros (sem interferir com a alínea citada) importando, ainda, ter presente a Diretiva 2012/34/UE, de 21-11-2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único e a Diretiva 2016/2370/UE, de 14-12-2016, que altera aquela quanto à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária. Domínios em que à entidade pública é conferida pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e pelo Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, margem de escolha sobre os instrumentos adotados para a prossecução das respetivas finalidades em matéria de mobilidade.

§ 11 No caso concreto, o contrato objeto de fiscalização foi celebrado ao abrigo do quadro normativo referido acima (*supra* § 10), sendo os respetivos objeto e âmbito definidos na cláusula 2.ª:

“1. O Contrato tem por objeto a contratualização do serviço público de transporte ferroviário nacional de passageiros de interesse económico geral, fixando as obrigações de serviço público às quais a CP fica adstrita, para garantir que a prestação deste serviço seja efetuada de acordo com as exigências de continuidade, qualidade, comodidade, acessibilidade, higiene, segurança, universalidade no acesso, preço razoável e aceitabilidade social, cultural e ambiental e as condições em que são devidas as compensações financeiras pelo Estado à CP e a outorga de direitos exclusivos, como contrapartida pela imposição das referidas obrigações.

2. A contratualização referida no n.º 1 contempla os Serviços Urbanos/Suburbanos, Regionais e de Longo Curso, nos trajetos discriminados no Anexo I. Exclui-se da contratualização o serviço Alfa-Pendular.

3. O Contrato estabelece ainda obrigações de oferta dos serviços Alfa Pendular, prestados pela CP e assumidos pelo Estado como SIEG [Serviços de Interesse Económico Geral], nos termos do disposto na cláusula 8.ª.

4. A prestação dos serviços objeto do Contrato está sujeita à efetiva atribuição da respetiva capacidade de infraestrutura pelo Gestor da Infraestrutura Ferroviária.”

[...]

§ 25 Para o Direito da União Europeia “é irrelevante se os serviços públicos de transporte de passageiros são operados por empresas públicas ou privadas” sendo fundamentais os “princípios da neutralidade no que se refere ao regime de propriedade consagrado no artigo 295.º do Tratado, da liberdade dos Estados-Membros de definir os serviços de

interesse económico geral, consagrado no artigo 16.º do Tratado, e da subsidiariedade e da proporcionalidade, consagrados no artigo 5.º do Tratado”.

§ 26 Importa, em particular, ter presente no caso concreto, o artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 na redação estabelecida pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2007:

“1. Os contratos de serviço público e as regras gerais devem:

a) Estabelecer claramente as obrigações de serviço público, definidas no presente regulamento e especificadas nos termos do artigo 2.º-A, que os operadores de serviço público devem cumprir, e as zonas geográficas abrangidas:

b) Estabelecer antecipadamente, e de modo objetivo e transparente:

i) os parâmetros com base nos quais a compensação deve ser calculada, se for caso disso, e

ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos, por forma a evitar sobrecompensações.

No caso de contratos de serviço público não adjudicados nos termos do artigo 5.º, n.º 1, n.º 3 ou n.º 3-B, esses parâmetros são determinados de modo a que nenhuma compensação possa exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas com elas relacionadas conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável.

c) Estabelecer as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação dos serviços. Esses custos podem incluir, designadamente, os custos de pessoal, de energia, os encargos com as infraestruturas, os custos de manutenção e reparação dos veículos de transporte público, do material circulante e das instalações necessárias à exploração dos serviços de transporte, os custos fixos e uma remuneração adequada dos capitais próprios.”»

§ 9. No n.º 1 da cláusula 26.ª do contrato prescreve-se que «o Estado garante que toda a informação relativa ao Contrato que lhe seja disponibilizada (...) é confidencial e de utilização exclusiva no âmbito do contrato» e no n.º 3 da referida cláusula estabelece-se, designadamente que a «CP pode transmitir informações a que legalmente esteja obrigada e que sejam necessárias [...] para a instrução de [...] processos judiciais».

§ 10. Na cláusula 37.ª afirma-se que «constituem parte integrante do Contrato, para todos os efeitos», os anexos enumerados de I a XII, sendo os anexos IV, V, VI e X aí qualificados como «reservados».

§ 11. Os anexos IV, V, VI e X do contrato de serviço público têm os seguintes objetos:

- a. O anexo IV, «tarifário (quotas da CP nos passes combinados e intermodais)», apresenta «informação sobre o modelo tarifário da empresa»;
- b. O anexo V reporta-se ao «modelo financeiro, metodologia e pressupostos» do contrato de serviço público;
- c. O anexo VI é sobre o «material circulante existente».
- d. O anexo X intitula-se «meios afetos à segurança de pessoas e bens» e enuncia, nomeadamente, «meios tecnológicos» que «carecem naturalmente de atualização ao longo do contrato e têm uma vida útil reduzida», constando do anexo apenas meios «existentes à data da celebração do contrato».

- § 12. A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) no parecer n.º 181/2020, apreciou queixa de jornalista por falta de resposta a solicitação que formulara «à CP [para] o acesso ao “contrato de serviço público (e respetivos anexos) celebrado entre a CP (...) e o Estado Português”».
- § 13. Nesse parecer, a CADA concluiu que o acesso ao contrato e respetivos anexos devia ser concedido sem qualquer restrição, ressaltando da avaliação da CADA as seguintes passagens:
- «3. O mencionado documento é, portanto, um documento administrativo.
 - 4. A regra geral em matéria de acesso consta do artigo 5.º: “1 – 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”. [...]
 - 6. Não se vislumbra que sobre ele incida qualquer das restrições referidas no artigo 6.º da LADA, ou outra, nem as mesmas se podem presumir.
 - 7. Diga-se, aliás, que a assinatura do contrato, em 28.11.2019, foi, nessa mesma data publicitada no portal do Governo www.portugal.gov.pt, nela se dizendo, entre o mais: «Trata-se de um contrato inédito que vem estabelecer, de forma objetiva, clara e transparente, um conjunto de obrigações de serviço público a que a CP está obrigada [...]». Depois, foi objeto de Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2020, de 12.6, que autoriza as compensações financeiras decorrentes do mesmo. E foi objeto de decisão do Tribunal de Contas, de 26.6.2020, proc. 3991/2019, que visou o contrato submetido a fiscalização prévia.
- Não se descortina, assim, restrição de acesso e a declarada transparência do contrato implica o seu conhecimento. Afinal, está-se perante documento de acesso livre, conforme o citado artigo 5.º, 1, da LADA.
- 8. Deverá, pois, ser facultado como solicitado.
 - 9. Recebido o presente relatório/parecer, a entidade requerida deverá proferir decisão final fundamentada, agora nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA: “(...) a entidade requerida comunica ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias”.»
- § 14. Consequentemente, a CADA determinou que a CP devia permitir o acesso sem restrições ao contrato de serviço público, por parte de jornalista a quem essa empresa negara a referida pretensão.
- § 15. Não tendo a CP cumprido o determinado no parecer n.º 181/2020 da CADA, relativamente aos anexos IV, V, VI e X do contrato de serviço público, o jornalista que impulsionou a intervenção daquela entidade veio requerer no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa «Intimação para a Prestação de Informações e Consulta de Processos», processo autuado com o n.º 1837/20.00BELSB.
- § 16. No processo n.º 1837/20.00BELSB, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa julgou procedente o requerimento de intimação, por decisão de 7-1-2021, a qual não transitou em julgado em virtude da interposição de recurso pela CP.

II. Fundamentação

II.1 Questão controvertida

- § 17. Cumpre apreciar se o Tribunal pode restringir o direito de informação dos jornalistas nos termos pretendidos pelo MIH e CP.
- § 18. Os anexos IV, V, VI e X do contrato reportam-se, respetivamente, às seguintes matérias: tarifário (quotas da CP nos passes combinados e intermodais); modelo financeiro, metodologia e pressupostos; material circulante existente; meios afetos à segurança de pessoas e bens.
- § 19. A questão jurídica é se, em face dos motivos invocados pela CP para o sigilo de cada um dos anexos em causa existe um fundamento legal para a eventual restrição do direito fundamental dos jornalistas requerentes em virtude da específica tutela de direitos subjetivos do cocontratante, CP.

II.2 Apreciação da questão

II.2.1 Norma processual relativa ao direito de acesso invocado pelos requerentes e respetivos limites

- § 20. A questão suscitada, relativa ao direito de consulta por jornalistas dos anexos IV, V, VI e X do contrato fiscalizado, aprecia-se no contexto de processo de fiscalização prévia no qual já foi proferida decisão final do Tribunal transitada em julgado (*supra* § 8), que apresenta natureza pública por força do disposto no artigo 163.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- § 21. A publicidade do processo implica o direito de exame e consulta do processo por via eletrónica e na secretaria, bem como o de obtenção de cópias ou certidões de quaisquer peças nele incorporadas por quem nisso revele interesse atendível (artigo 163.º, n.º 2, do CPC).

II.2.2 O direito fundamental de acesso à informação dos jornalistas requerentes

- § 22. A qualidade de jornalista implica o reconhecimento de interesse atendível para o efeito de consulta dos autos, em face do disposto no artigo 163.º, n.º 2, do CPC, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, conjugado com o disposto no artigo 38.º, n.ºs 1 e 2, alínea *b*), da Constituição, nos artigos 1.º, n.º 2, 2.º, n.º 1, alínea *a*), e 22.º, alínea *b*), da Lei de Imprensa (LI) e nos artigos 1.º, n.º 1, 4.º, n.º 1, e 6.º, alínea *b*), do Estatuto do Jornalista (EJ).
- § 23. Pelo que, o direito de informação é um direito fundamental com consagração constitucional pautando-se o seu regime pelos princípios dos arts. 18.º e 19.º da Constituição da República, em particular, aplicação imediata, vinculação das entidades públicas e privadas e reserva de lei.

II.2.3 Complexo normativo sobre a restrição do direito de acesso a processo objeto de decisão de um tribunal transitada em julgado

- § 24. Para além dos «casos em que a divulgação do seu conteúdo possa causar dano à dignidade das pessoas, à intimidade da vida privada ou familiar ou à moral pública, ou pôr em causa a eficácia da decisão a proferir» (artigo 164.º, n.º 1, do CPC), o «acesso a informação do processo também pode ser limitado, em respeito pelo regime legal de proteção e tratamento de dados pessoais, quando, estando em causa dados pessoais constantes do processo, os mesmos não sejam pertinentes para a justa composição do litígio» (artigo 164.º, n.º 3, do CPC).

- § 25. O segredo de justiça em sentido amplo (ou seja, relativo a obstáculos estabelecidos legal ou judicialmente obstando ao conhecimento de informação ou dados constantes de processo judiciário), tem natureza pública pode, quando admissível, como nos casos de preenchimento do artigo 164.º, n.ºs 1 e 3, do CPC, constituir uma restrição implícita do direito de informação de que são agentes os membros dos órgãos de comunicação social.
- § 26. No que concerne aos órgãos de comunicação social e aos seus agentes, os jornalistas, o segredo de processos judiciais pode afetar fundamentalmente o direito de se informar na componente de acesso às fontes de informação (isto é, de lhe serem facultados os elementos do processo e assistir a atos processuais).
- § 27. Dimensão repercutida no artigo 8.º, n.º 3, do EJ: «o direito de acesso às fontes de informação não abrange os processos em segredo de justiça, os documentos classificados ou protegidos ao abrigo de legislação específica, os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica, bem como os documentos que sirvam de suporte a atos preparatórios de decisões legislativas ou de instrumentos de natureza contratual».
- § 28. O princípio da publicidade constitui um valor antagónico do segredo e, como já se referiu acima, os presentes autos são conformados por esse parâmetro axiológico (art. 163.º, n.º 1, do CPC).
- § 29. O sistema em matéria de liberdade de imprensa tende para o direito à verdade como elemento axiológico central, valor também repercutido em obrigações estaduais na administração da justiça pelos tribunais, a realização concreta da própria ordem jurídica a partir de um modelo cognitivista e não decisionista cujo escrutínio, consequentemente, depende do conhecimento dos pressupostos factuais e jurídicos das atividades prescritivas dos tribunais.
- § 30. Objetivos que conduzem à problemática do controlo público das autoridades judiciais e, em particular, dos tribunais no exercício dos respetivos poderes constitucionais reservados, que, além de expressões constitucionais específicas (v.g. artigo 206.º da Constituição), se integram num direito global de escrutínio do exercício dos poderes do Estado.
- § 31. Constitui uma exigência do Estado de direito democrático o controlo público, em diversas vertentes, das atuações dos órgãos do Estado e, no que agora nos interessa, do Governo na assunção de contratos e do Tribunal de Contas nas apreciações relativas à concessão de visto aos contratos outorgados pelo Governo e sujeitos a fiscalização prévia.
- § 32. A circunstância de a Constituição em matéria de acesso pelos jornalistas às fontes de informação remeter no artigo 38.º, n.º 1, al. b), para os termos da lei reporta-se a um «reenvio dinâmico» em que a vinculação do legislador tem de se aferir à luz de uma interpretação em conformidade constitucional, ou seja, não resulta em abertura ao arbítrio ou discricionariedade do legislador, que está vinculado aos valores constitucionais, cuja concretização necessita da *interpositio legislatoris*.
- § 33. Interposição legislativa quanto a eventuais limitações de acesso a elementos constantes de processo de fiscalização prévia assumida em primeira linha no artigo 164.º, n.ºs 1 e 3, do CPC (*supra* §§ 20 a 22).

- § 34. Por imperativos decorrentes da Constituição e do regime legal ordinário aplicável sobre acesso por jornalistas às informações constantes de processo judicial findo, o princípio é o a publicidade enquanto corolário de um direito fundamental e a exceção é a imposição judicial de limites ao conhecimento de informação processual.
- § 35. No caso *sub judice*, a eventual recusa de consulta parcial de algumas peças processuais teria sempre de ser suportada no facto de se reportar a informação protegida por segredo com tutela legal que pudesse ser oponível, por decisão judicial, como restrição legítima ao direito de consulta de processo por parte de jornalista no exercício do respetivo direito de acesso à informação (atento, nomeadamente, o disposto no artigo 164.º, n.º 3, do CPC e no artigo 8.º, n.º 3, do EJ).
- § 36. Ainda que exista base legal, a imposição judicial de restrições ao direito de acesso depende de uma valoração exigente à luz dos parâmetros da necessidade, adequação e proporcionalidade.

II.2.4 O direito de acesso a informação de elementos de um procedimento administrativo

- § 37. Nos presentes autos, o direito de informação na componente de direito de acesso a elementos de um processo que correu num tribunal envolve documentação que integrou também procedimento administrativo findo com a celebração do contrato que constituiu pressuposto de Resolução do Conselho de Ministros que autorizou a despesa plurianual relativa ao contrato submetido a fiscalização prévia e estabeleceu o valor do contrato (cf. §§ 5 a 7, 14, 18 a 24 da Decisão n.º 478/2020 sobre a concessão de visto publicitada no sítio eletrónico do TdC).
- § 38. Isto é, o direito de acesso a elementos que integram um processo decidido por um tribunal reporta-se a um objeto abrangido por outros imperativos de publicidade e transparência, por via da tutela legal e constitucional do acesso a documentos administrativos.
- § 39. Com efeito, o contrato de serviço público fiscalizado, incluindo os respetivos anexos, foi o resultado de uma atividade administrativa regulada pelo Código de Procedimento Administrativo (CPA) e regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA) aprovado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, o qual visou, nomeadamente, a transposição para o direito nacional da Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, revista pela Diretiva 2013/37/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.
- § 40. Na LADA é adotado um conceito de documento administrativo muito amplo, em sintonia com o direito comunitário transposto por esse diploma nacional, abrangente de qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, n.º 1, da LADA (o que inclui tanto o MIH como a CP atentas, respetivamente, as alíneas *a*) e *h*)), independentemente do suporte de informação se encontrar «sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material», designadamente, se os conteúdos forem relativos «a procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos» (nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea *a*), da LADA).
- § 41. LADA que estabelece o dever de as entidades públicas disponibilizarem documentos solicitados por particulares no exercício do direito de acesso a documentos (artigos 5.º, 12.ºe

13.º) como distinto do dever, mais limitado, de divulgação ativa de informação (artigos 10.º e 11.º).

§ 42. Releva, ainda que a CP é uma empresa pública (no caso entidade pública empresarial), qualificação que, num Estado de direito democrático, impõe específicas exigências de escrutínio da sua atividade.

§ 43. Quanto a contrato de serviço público celebrado com o Estado cujos pressupostos conformam a assunção pelos representantes do poder executivo de uma obrigação estadual de transferências significativas de verbas públicas para esfera da empresa cocontratante, ainda que esta seja privada impõem-se reforçadas exigência de transparência, também em nome do princípio da concorrência.

§ 44. Quadro normativo que determinou que os anexos do contrato cujo acesso a CP pretende vedado por via de restrição do direito de acesso a processos judiciais, quanto a um outro pretendente ao abrigo da LADA fosse objeto de parecer da CADA no sentido de que devia ser concedido o acesso tendo ainda sido julgada procedente intimação para a consulta desses anexos, por decisão de tribunal administrativo (cf. §§ 13 e 16), ao abrigo de direito independente do processo de fiscalização prévia.

§ 45. Na sua argumentação, o MIH e a CP invocam em abono do sigilo dos anexos IV, V, VI e X o suposto nível de confidencialidade alegadamente «reconhecido pela CADA ao contrato Estado / Fertagus», contudo essa asserção não corresponde ao efetivo teor do parecer invocado (n.º 241/2013) que, em momento algum sustenta a prevalência do sigilo com base em tese equivalente à apresentada pelas partes do contrato de serviço público no âmbito do presente incidente, como resulta claro dos seguintes trechos do parecer n.º 241/2013:

«Note-se, todavia, que as exceções ao acesso devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente, de forma a não pôr em causa a aplicação do princípio geral consagrado no artigo 5.º.

Além disso, o exame que se exige, em cada caso, deve ser concreto e não geral e abstrato (neste sentido, ver, por exemplo, o Parecer da CADA n.º 105/2010).

No entanto, mesmo quando os documentos tenham natureza nominativa ou envolvam segredos de empresa, o acesso aos mesmos não poderá ser denegado a um terceiro, desde que, como determina o n.º 7 do artigo 6º, seja viável a sua “*comunicação parcial*”, isto é, desde que “*seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*”.

[...] *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 atividade 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.*

[...] Em suma, e tal como se concluiu no Parecer da CADA n.º 3/2012, de 17 de janeiro, igualmente citado no aludido Parecer n.º 226/2013, de 16 de julho, “*poder-se-á afirmar que:*

a) O acesso deve constituir a regra, já que corresponde ao exercício de um direito fundamental com a mesma estrutura dos direitos, liberdades e garantias e comungando do regime destes;

b) As restrições devem ser aplicadas restritivamente e só após uma ponderada análise do caso concreto, devendo, além disso, ser fundamentadas;

c) Há, portanto, que destrinçar o que, em cada situação, não é acessível (por se revelar uma exceção ao direito de acesso), podendo tudo o mais ser objeto de conhecimento por parte de terceiros.”

[...] Não se mostra, pois, suficiente que as diversas entidades concessionárias invoquem a existência de “segredos de empresa” como base para a não disponibilização da informação; cabe-lhes não somente alegar, mas provar quais as concretas matérias sobre as quais pode, efetivamente, recair uma reserva.

A decisão final (fundamentada) cabe, porém, à entidade consulente, sendo certo que esta não manifestou, quanto aos documentos em questão, a sua posição perante a CADA nem especificou a informação cuja divulgação lhe suscitava dúvidas.

Em última análise, o que a entidade consulente pretende é saber se pode / deve disponibilizar informação contratual (anexos aos contratos), informação essa cujo conteúdo a CADA desconhece.

Contudo, a UTAP não tem de confinar-se à publicitação daqueles documentos que não suscitam à entidade concessionária no âmbito da qual foram produzidos (ou são detidos) qualquer objeção. Pode ir mais além.

Por conseguinte, a UTAP deve, de imediato, divulgar os documentos relativamente aos quais cada uma das entidades concessionárias não tenha oposto reserva e, para além desses, aqueles que, após uma ponderada apreciação casuística, considere (dentro dos parâmetros referidos *supra*) como devendo ser disponibilizados.

E, nessa análise concreta, a UTAP deve ter presente que:

a) A mera invocação por parte das concessionárias de que há “segredos de empresa” (ou outros valores considerados como devendo ser protegidos de um conhecimento generalizado) não configura razão bastante para que essa informação não seja divulgada;

b) Estando em causa contratação pública (como é o caso), é imperativo do interesse público rodear a contratação das mais amplas garantias de transparência e publicidade, assim também se assegurando a plena e sã concorrência e a legalidade da contratação.

Assim, várias das entidades concessionárias não pretendem a publicitação do chamado “caso base”, nem dos contratos de financiamento, nem dos acordos de subscrição de capital; tal como entendem não deverem ser revelados os acordos parassociais, os equipamentos, os programas de trabalho, os seguros, as tarifas, os recursos humanos....

Não se afigura, à partida, que seja informação reservada. Todavia, só um exame caso a caso poderá revelar a natureza de tal informação. Cabe referir, no entanto, que a alegada existência de cláusulas contratuais de confidencialidade não se sobrepõe à lei, pelo que apenas o estudo atento da situação poderá determinar se se trata (ou não) de matéria sobre a qual impende, de facto, uma reserva.

De igual forma, afirmar simplesmente que a informação é de cariz comercial, também não constitui motivo suficiente para que a mesma não seja publicitada.

15. E se a informação realmente contiver segredos de empresa, não deverá ser publicitada na página *web* da UTAP, mas deverá ser disponibilizada a quem a requeira e esteja “*munido de autorização escrita*” da empresa ou que demonstre “*interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*” (cfr. artigo 6.º, n.º 6).

A este respeito, o Código dos Contratos Públicos (CCP) incrementou no artigo 66.º a transparência da atividade de contratação pública e da tutela dos direitos dos concorrentes através da classificação de documentos da proposta [...]

Por conseguinte, e em suma: após a circunstanciada análise a que certamente procederá, a entidade consulente, quer ao facultar o acesso reactivamente (*i.e.*, mediante pedido), quer ao disponibilizá-lo proactivamente (ou seja, *sponte sua*), estará a cumprir “os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”, inerentes ao acesso aos documentos administrativos (artigo 1º).

E se, porventura, constatar que há documentos que recaem no domínio das mencionadas exceções ao direito de acesso, nem por isso deverá omiti-los na sua totalidade, antes procederá, sempre que possível, à sua disponibilização parcial, ou seja, com expurgo da matéria reservada que possam conter (cfr. artigo 6.º, n.º 7).

Por outro lado, o artigo 10º determina que os órgãos e entidades a que se aplica a LADA assegurem a divulgação, “designadamente em bases de dados eletrónicas facilmente acessíveis ao público através de redes públicas de telecomunicações”, da informação administrativa aí referida, “a atualizar no mínimo semestralmente”.

§ 46. Por outro lado, a argumentação das partes do contrato de serviço público fiscalizado, neste segmento, reportou-se essencialmente à prática da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), em matéria de divulgação proativa.

§ 47. Plano em que se impõe sublinhar que as opções de uma entidade administrativa (UTAP) no exercício do dever de divulgação ativa de informação relativa a documentos administrativos — atento, nomeadamente, o disposto nos artigos 10.º e 11.º da LADA (*supra* § 41) e a alínea g) do artigo 33º, do DL 111/2012 — não constituem um referente relevante para o problema do direito de acesso de jornalistas a elementos de um processo que correu termos perante um tribunal.

II.2.5 Outros elementos normativos relevantes sobre direito de acesso e segredo no caso concreto

§ 48. O deferimento de pretensões de que quaisquer peças processuais relevantes para uma decisão judicial fossem sujeitas a sigilo dependeria sempre da prova de que as mesmas beneficiam de suporte legal legitimador da casuística restrição do direito constitucional à informação.

§ 49. O fundamento normativo de segredo invocado pela CP foi o segredo comercial que, em termos de legislação ordinária nacional consta, atualmente, do artigo 313.º do Código da Propriedade Industrial (CPI) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro, cujo programa expresso compreendeu, nomeadamente, a transposição «para a ordem jurídica interna [d]a Diretiva (UE) 2016/943, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de know-how e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais» (de acordo com o que consta do preâmbulo daquele diploma legal).

§ 50. A norma base consta do artigo 313.º, n.º 1, do CPI: «Entende-se por segredo comercial e são como tais protegidas as informações que reúnem cumulativamente os seguintes requisitos: a) sejam secretas, no sentido de não serem geralmente conhecidas ou facilmente acessíveis, na sua globalidade ou na configuração e ligação exatas 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 objeto de diligências

razoáveis, atendendo às circunstâncias, por parte da pessoa que detém legalmente o controlo das informações, no sentido de as manter secretas».

§ 51. A *ratio* da tutela em causa encontra-se explanada nos considerandos 3 e 4 da Diretiva 2016/943:

«(3) A inovação aberta é um catalisador de novas ideias que respondem às necessidades dos consumidores e aos desafios societais, e facilita a sua entrada no mercado. Essa inovação é uma alavanca importante para a criação de novos conhecimentos e está subjacente à emergência de modelos empresariais novos e inovadores baseados na utilização de conhecimentos criados em cooperação. A investigação em colaboração, incluindo a cooperação transfronteiriça, é particularmente importante para aumentar os níveis de investigação e desenvolvimento empresariais no mercado interno. A difusão dos conhecimentos e da informação deverá ser considerada fundamental para assegurar oportunidades de desenvolvimento dinâmicas, positivas e equitativas para as empresas, em especial para as PME. Num mercado interno no qual os obstáculos à colaboração transfronteiriça são minimizados e a cooperação não é distorcida, a criação intelectual e a inovação deverão incentivar o investimento em processos, serviços e produtos inovadores. Um tal ambiente conducente à criação intelectual e à inovação, e no qual a mobilidade profissional não seja dificultada, é igualmente importante para o crescimento do emprego e para a melhoria da competitividade da economia da União. Os segredos comerciais desempenham também um papel importante na proteção do intercâmbio de conhecimentos entre as empresas, incluindo em particular as PME, e as instituições de investigação dentro e fora das fronteiras do mercado interno, no contexto da investigação e desenvolvimento e da inovação. Os segredos comerciais são uma das formas mais correntemente utilizadas pelas empresas para proteção da criação intelectual e do *know-how* inovador. Não obstante, são a menos protegida pelo enquadramento jurídico vigente da União contra a sua aquisição, utilização ou divulgação ilegal por terceiros.

(4) As empresas inovadoras estão cada vez mais expostas a práticas desonestas que visam a apropriação indevida de segredos comerciais, como o roubo, a cópia não autorizada, a espionagem económica ou a violação de requisitos de confidencialidade, quer dentro, quer fora da União. [...]

(5) Os esforços internacionais envidados no âmbito da Organização Mundial do Comércio para abordar este problema levaram à celebração do Acordo sobre os aspetos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (Acordo TRIPS). O Acordo TRIPS contém, nomeadamente, disposições relativas à proteção dos segredos comerciais contra a sua aquisição, utilização ou divulgação ilegais por terceiros, que são normas internacionais comuns. Todos os Estados-Membros, assim como a própria União, estão vinculados por este Acordo, que foi aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho.»

§ 52. No considerando 11 da Diretiva 2016/943 sublinha-se, ainda, que esse instrumento normativo «não deverá afetar a aplicação de regras da União ou nacionais que requeiram a divulgação de informações, incluindo segredos comerciais, ao público ou às autoridades públicas. A presente diretiva também não deverá afetar a aplicação de regras que permitam às autoridades públicas recolher informações para o desempenho das suas funções, ou de regras que permitam ou exijam a divulgação subsequente de informações pertinentes ao público por parte dessas autoridades públicas. Tais regras incluem em particular, as regras sobre a divulgação, pelas instituições e pelos organismos da União ou pelas autoridades públicas nacionais, de informações empresariais que detenham nos termos do Regulamento

(CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho (1), do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (2) e da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (3), ou nos termos de outra regulamentação relativa ao acesso do público a documentos ou às obrigações de transparência das autoridades públicas nacionais».

- § 53. Na Diretiva é, ainda, sublinhado que «a definição de segredo comercial exclui informações triviais e a experiência e as competências adquiridas pelos trabalhadores no decurso normal do seu trabalho, bem como as informações que são geralmente conhecidas pelas pessoas dentro dos círculos que lidam habitualmente com o tipo de informações em questão, ou que são facilmente acessíveis a essas pessoas» (considerando 14), que «deverá ser considerada legal para efeitos da presente diretiva a aquisição, utilização ou divulgação de segredos comerciais imposta ou permitida por lei» (considerando 18), e a diretiva «não deverá afetar a aplicação das disposições do direito da concorrência, em particular dos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)».
- § 54. Em termos de outras coordenadas normativas da União, o artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) associa o direito de informação à liberdade de expressão e estabelece que o mesmo abrange, nomeadamente, «a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos», direito de informação que, conforme expressamente prescrito no artigo 1.º, n.º 2, al. a), da Diretiva 2016/943, não pode ser «afetado» pelo segredo comercial tutelado por essa diretiva, acrescentando-se, no artigo 5.º, alínea a), que esse sigilo não pode limitar divulgação realizada «para exercer o direito à liberdade de expressão e de informação, consagrado na Carta, incluindo o respeito pela liberdade e pelo pluralismo dos meios de comunicação social».
- § 55. Por outro lado, na al. c), do n.º 2, do artigo 1.º da Diretiva 2016/943, em sintonia com o referido no considerando 11 e com a salvaguarda do princípio concorrencial aberto matricial no TFUE, também se estabelece que a Diretiva «não afeta» «a aplicação das regras da União ou nacionais que impõem ou permitem às instituições e aos organismos da União ou às autoridades públicas nacionais a divulgação de informações transmitidas pelas empresas que essas instituições, organismos ou autoridades tenham em seu poder por força e nos termos das obrigações e das prerrogativas previstas no direito da União ou no direito nacional».
- § 56. Relativamente à articulação da norma de direito nacional com o direito da União Europeia transposto importa ter presente que, independentemente do efeito direto de algumas normas das diretivas, findo o prazo de transposição pelos Estados, todas as normas das diretivas devem ser atendidas pelos órgãos jurisdicionais dos Estados à luz do princípio de que o direito nacional deve obedecer ao *princípio da interpretação conforme*, no sentido de que «ao aplicar o direito interno, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a interpretá-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir assim o disposto no artigo 288.º, n.º 3, do TFUE» — § 24 do Acórdão *Dominguez*, de 24-1-2012 (C-282/10), invocando antecessores como §§ 114 dos Acórdãos *Pfeiffer e o.*, de 5-10-2004 (C-397/01 a C-403/01); §§ 197 e 198 de Acórdãos *Angelidaki e o.* de 2-4-2009 (C-378/07 a C-380/07); § 48 do Acórdão *Kükükdevec*, de 19-1-2010 (C-555/07).
- § 57. Reportando-se a controvérsia aos anexos de um contrato de serviço público, deve, ainda, atender-se ao artigo 279.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pois essa norma, em sintonia com o entendimento doutrinário, estabelece que a «relação contratual» «rege-se pelas cláusulas e pelos demais elementos integrantes do contrato que sejam conformes com a Constituição e a lei» integrando a fonte de uma «relação administrativa».

II.2.5 Apreciação do pedido de restrição do direito de acesso aos anexos IV, V, VI e X do contrato de serviço público fiscalizado no caso concreto

§ 58. Sendo a presente decisão proferida no processo de fiscalização prévia a mesma é incidível do respetivo enquadramento jurídico-processual (*supra* §§ 22 a 36).

§ 59. O princípio da publicidade do processo de fiscalização prévia, consagrado no artigo 163.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC (*supra* §§ 20, 21, 28 e 38), abrange, além do direito de acesso à informação processual por sujeitos com interesse em agir no processo, a publicidade externa.

§ 60. Princípio conformado, como já se destacou, por interesses públicos no contexto de um Estado de direito democrático em que, sendo a justiça administrada *em nome do povo* e conformada por um modelo cognitivista (*supra* § 29), o acesso aos elementos do processo potencialmente relevantes para a decisão se apresenta como condição necessária da confiança social de que depende a *legitimação pelo procedimento* (no sentido empregue por Niklas Luhmann na sua obra fundamental sobre a metateoria do processo, *Legitimation durch Verfahren*).

§ 61. Em sintonia com o disposto no artigo 279.º do CCP e o património da doutrina juscivilista sobre hermenêutica contratual refletido, em termos normativos, nos artigos 9.º, n.º 2, e 238.º, n.º 1, do Código Civil (CC), o objeto do processo de fiscalização prévia, quando relativo a contratos administrativos, envolve um controlo de legalidade que compreende necessariamente a interpretação do concreto instrumento numa perspetiva abrangente, isto é, todas as cláusulas e anexos integrantes que acompanharam o pedido de fiscalização (ainda que podendo concluir, por exemplo, que específicos anexos não têm valor jurídico ou são ilegais, ou, ainda, que não tendo sido transmitidos ao Tribunal os seus potenciais efeitos não foram abrangidos pela decisão sobre o visto).

§ 62. No caso concreto, o direito subjetivo alegadamente oponível ao direito de informação de jornalista para a sua restrição parcelar quanto a quatro anexos integrantes do contrato fiscalizado apresenta-se titulado pelo cocontratante CP que ao concretizar os seus motivos identificou as causas da sua pretensão ao segredo, com um ponto comum quanto a três dos anexos (IV, V e VI), interesse em que eventuais concorrentes não acedam à informação compilada, e, quanto ao último dos anexos (X), um motivo de raiz distinta, riscos para a segurança derivados da acessibilidade ao respetivo teor.

§ 63. Os anexos IV, V e VI do contrato de serviço público (cf. *supra* §§ 6, 10 e 11) integram elementos importantes para os pressupostos financeiros (em particular obrigações de serviço público e implicações em termos de meios e custos envolvidos) e valoração da legalidade financeira do contrato fiscalizado, que, em termos potenciais, se apresentam como objetivamente relevantes para a decisão de mérito sobre a concessão de visto, o que não permite o seu enquadramento no artigo 164.º, n.ºs 1 ou 3, do CPC enquanto matéria que pode ser objeto de restrição legítima ao direito de acesso ao processo público ou, pelo menos, implicaria a inadmissibilidade de uma restrição genérica e abstrata sem operação cautelosa de condordância prática.

§ 64. Tendo presentes as coordenadas jurídicas enunciadas *supra* nos §§ 20 a 36 e 48 a 57, quanto aos anexos IV, V e VI, ainda que contivessem matéria subsumível a segredo comercial, não se poderia considerar legitimada uma restrição genérica de conhecimento, no quadro do

exercício por jornalista do direito fundamental quanto ao acesso a informação de processo judicial público — plano em que não se podem olvidar os princípios da interpretação conforme a Constituição (cf. §§ 22, 23, 30 e 32) e o direito da União Europeia (cf. §§ 53 a 56).

- § 65. A restrição do direito fundamental dos jornalistas, pretendida por MIH e CP, proibindo-os de aceder genericamente ao teor dos aludidos documentos, constituiria uma limitação ilegítima ao conhecimento de elementos potencialmente relevantes sobre pressupostos financeiros do contrato cuja legalidade, para efeitos do eventual preenchimento de motivo de recusa de visto ao abrigo do disposto no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, foi objeto da decisão final proferida nos presentes autos.
- § 66. Acresce que a CP não logrou demonstrar, como lhe incumbia, que concretas informações constantes dos aludidos anexos integravam todos os elementos cumulativos do disposto no artigo 313.º, n.º 1, do CPI, sendo certo que a qualificação pelas partes de determinadas parcelas de um contrato que integra o objeto da decisão de um tribunal como «reservadas» se apresenta irrelevante para a aplicação de normas legais cujas previsões não integram um poder dispositivo de sujeitos contratuais.
- § 67. Os conteúdos dos anexos IV, V e VI compreendem a mera compilação e organização de informação com potencial interesse concorrencial não envolvendo matéria intrinsecamente sigilosa, sendo uma sistematização e organização de dados por força de um dever de prestação de contas do agente económico por força de um sistema de pesos e contrapesos sobre compensações financeiras atribuídas pelo Estado a um operador.
- § 68. Isto é, os aludidos anexos decorrem de deveres de prestação de informação pelo operador atentas as compensações financeiras de que vai beneficiar, pelo que, em face do princípio da concorrência, seria um paradoxo a respetiva ocultação para proteger o prestador do serviço público de hipotéticos e virtuais concorrentes que não beneficiam das aludidas compensações.
- § 69. Acresce que os conteúdos dos anexos IV, V e VI não integram produtos de *criação intelectual e inovação* protegidos pelo segredo comercial o qual, aliás, não pode «afetar a aplicação de regras que permitam às autoridades públicas recolher informações para o desempenho das suas funções, ou de regras que permitam ou exijam a divulgação subsequente de informações pertinentes ao público por parte dessas autoridades públicas», como se destacou acima e decorre do disposto na al. c), do n.º 2, do artigo 1.º da Diretiva 2016/943.
- § 70. Refira-se, por último, que a regulação jurídica do direito de acesso a documentos administrativos em nada altera o juízo formulado, pois os valores de transparência e publicidade dos documentos administrativos independentemente de constarem de um processo que correu perante um tribunal, apenas acentuam os limites à restrição do direito fundamental de o jornalista *se informar* quando o documento administrativo também integra matéria objeto do julgamento de um tribunal (*supra* §§ 37 a 47).
- § 71. Da análise empreendida decorre que os anexos IV, V e VI do contrato de serviço público fiscalizado não são abrangidos por segredo com tutela legal que legitime restrição do direito fundamental de informação de que aquela consulta constitui corolário.
- § 72. A questão quanto ao anexo X já se coloca de forma distinta, pois a informação que aí consta não é relevante para os pressupostos financeiros do contrato e, embora a CP não apresente argumentos que permitam enquadrar esses elementos no segredo comercial, a difusão do conteúdo desse anexo afigura-se suscetível de envolver potenciais riscos para a segurança do sistema ferroviário operado pela CP.

§ 73. O anexo X era irrelevante para o objeto do processo de fiscalização prévia (aliás, não se reporta a meios estáticos e permanentes para o período contratual sendo apenas uma radiografia do que existe, cf. *supra* § 11.d) e compreende dados potencialmente críticos, por exemplo, sobre matérias como sistemas de videovigilância e central de segurança, cujo conhecimento não é condição de escrutínio da decisão do tribunal sobre o contrato.

§ 74. Por outro lado, além de o tribunal não divisar a conexão entre o conteúdo do anexo X e o objeto do processo, os requerentes não o alegaram e o eventual direito de acesso a essa informação enquanto contida em documento administrativo compreende mecanismos distintos dos reportados ao acesso à informação processual, os quais podem ser acionados pelos eventuais interessados (sede em que a tutela jurisdicional efetiva é garantida por via do direito de ação perante os tribunais administrativos).

*

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Os anexos IV, V e VI do contrato de serviço público são abrangidos pelos direitos de consulta dos jornalistas requerentes A e B.**
- 2) O anexo X não é abrangido pelo direito de consulta dos requerentes.**

*

Notifique-se (jornalistas requerentes, entidade fiscalizada e cocontratante). DN.

Publique-se, imediatamente a seguir às notificações, no sítio eletrónico do TdC, devendo ser, nomeadamente, publicitado nos «atos do Tribunal» apresentados na página inicial (ocultando os dados pessoais).

Lisboa, 16-2-2021,

O juiz conselheiro

(Paulo Dá Mesquita)