



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Parecer n.º 483/2015

Processo n.º 594/2015

Queixa de: António dos Santos Lopes

Entidade requerida: Presidente da Assembleia Municipal de Oliveira do Hospital

I - Factos e pedido

1. António dos Santos Lopes, na qualidade de membro da Assembleia Municipal de Oliveira do Hospital (AMOH), solicitou, ao respetivo Presidente (P/AMOH), o acesso ao "relatório da última auditoria e ou acção tutelar, efectuada à Câmara Municipal de Oliveira do Hospital bem como as eventuais recomendações e correcções emitidas no âmbito destes documentos."¹ (Fls. 2)
2. Por não ter obtido resposta, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) fazendo referência às muitas respostas que aguarda por parte do Município de Oliveira do Hospital.
3. Convidado a pronunciar-se, o P/AMOH disse o seguinte:
«1 - O queixoso é useiro e vezeiro em pedir inúmeros elementos de informação, por intermédio da Assembleia Municipal, Câmara Municipal de Oliveira Municipal, desde que foi destituído de presidente daquela Assembleia. Contudo:
2 - O queixoso, faz uso de uma linguagem de português em parte imperceptível, arrazoada e prolixo, e não consegue sequer identificar, muito menos destrinçar, o que são elementos ou universalidades de facto e conceitos generalistas ou legais. Assim sendo;
3 - Torna-se muito difícil ou praticamente impossível aos serviços da referida Câmara responder às questões que lhe são postas pelo membro da assembleia ora queixoso; nomeadamente quando são pedidas universalidades como, por exemplo, "os contratos de ajustes diretos", quando há centenas deles na Câmara, ou estatísticas de vários anos dos vários consumos - como da água, por exemplo - por não existirem tais estatísticas. Ainda assim;

¹ As transcrições do presente parecer respeitam a grafia original.



4 - Tem sido feito um esforço e têm sido fornecidas ao ora queixoso respostas e elementos em função do que de perceptível tem sido pedido. Mais;

5 - Dado que pediu informações muito genéricas sobre "ajustes diretos" - assunto objeto da queixa ora em resposta, parece-nos - foi respondido ao membro da assembleia que estavam à sua disposição, para consulta, todos os documentos existentes nos serviços, e foi convidado a concretizar os documentos a que pretendia aceder ou serem-lhe fornecidos em relação aos ajustes diretos, o que, aliás; até à data não fez;

6 - Presumimos mesmo e temos razões para crer que ao queixoso apenas interessa obter da Câmara respostas que não satisfazem, por impossibilidade, os seus pedidos, para disso fazer notícia constantemente num jornal digital de sua propriedade.

7 - Relativamente à comunicação com a referência Al/625/15/AL, a legislação invocada (alínea g) do nº 2 do artº 25º da Lei no 75/2013, de 18 de Setembro) refere-se a relatórios definitivos. Ora;

7 - O relatório da última ação inspetiva ao Município de Oliveira do Hospital (auditoria no âmbito da contratação publica - Proc. Nº 2012/187/B1/1176), promovido pela Inspeção-Geral das Autarquias Locais, foi alvo de exercício do direito do contraditório pela Câmara Municipal e remetido àquela Inspeção, aguardando-se a remessa do relatório definitivo. Assim sendo;

8 - Não poderá a Câmara, muito menos à Assembleia, fornecer ao membro da Assembleia o relatório definitivo que ainda não existe. De resto;

9 - Esta informação foi também dada ao queixoso, através do ofício nº 8035 de 12/12/2014, informação que aquele parece ignorar. Por fim;

10 - Quer o ora respondente informar essa Comissão de que, em homenagem a uma carreira de muitos anos no topo da Administração Pública de que me aposentei como Diretor-Geral, não deixarei de cumprir a Lei sempre que, como presidente da Assembleia Municipal, esteja legalmente obrigado a solicitar à Câmara Municipal elementos de facto que sejam pedidos por qualquer membro da Assembleia.» (fls. 4 e 5)



II - Apreciação jurídica

1. De acordo com a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, diploma que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, de ora em diante designada como Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), compete à CADA apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas contra a falta de resposta, indeferimento ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos [n.º 1 do artigo 15.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º].

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

2. O acesso livre e generalizado aos documentos administrativos constitui um princípio geral da LADA (artigo 5.º): "*[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*".

A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome, artigo 3.º, n.º 1, alínea a). Como refere o Acórdão de 31 de agosto de 2011 do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 0758/11): "*[p]ara que um documento seja considerado «documento administrativo» para efeitos da alínea a) do n.º 1 do referido art. 3.º daquela Lei, não se exige que ele esteja conexionado com alguma das actividades administrativas, bastando que esteja na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome*".

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

No entanto, a LADA identifica, algumas restrições ao direito de livre acesso:

- a) Quando os documentos contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciações ou juízos de valor, ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada – informação nominativa (n.º 5 do artigo 6.º);
- b) Quando os documentos contenham "segredos de empresa" (n.º 6 do artigo 6.º);



- c) Quando haja razões para deferir ou indeferir o acesso (nºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 6.º).

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

3. Considera-se nominativo o documento administrativo que contenha, *"acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada"* [alínea b], nº 1, artigo 3.º]. São de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

Nesta mesma perspetiva, dando a palavra ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 28 de Setembro de 2011, em decisão proferida no Proc. n.º 22/09.6 – IV – e), e citando o Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 31 de Maio de 2006 «*o que se pretende abranger e tutelar é apenas "o núcleo duro da vida privada" e mais sensível de cada pessoa, como seja a intimidade, a sexualidade, a saúde, a vida particular e familiar mais restrita, que se pretende reservada e fora do conhecimento das outras pessoas*».

Estes documentos são comunicados ao titular da informação neles vertida e a um terceiro se este estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade (artigo 6.º, nº 5).

4. Considerando que a entidade requerida se encontra sujeita à LADA, conforme resulta da alínea e) do nº 1 do seu artigo 4.º, cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa.

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



5. Na situação em análise, está em causa o acesso ao "relatório da última ação inspetiva ao Município de Oliveira do Hospital" por um dos membros da Assembleia Municipal. Segundo informação da entidade requerida, trata-se de um procedimento não concluído, pois ainda aguardam o relatório final.

O n.º 3 do artigo 6.º estabelece que "[o] acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração".

Assim, não se encontrando o processo concluído, a consulta da ação inspetiva solicitada só será acessível assim que decorrido um ano após a sua elaboração, a menos que da mesma, constem, eventualmente, informações sujeitas a alguma das restrições referidas no artigo 6.º, respeitantes, por exemplo, a processo sob segredo de justiça ou à intimidade da vida privada de terceiros. Na eventualidade de se verificarem tais restrições, o acesso faz-se com expurgo da informação reservada (artigo 6.º, n.º 7).

6. Cumpre, contudo, referir que está aqui em causa um pedido de acesso apresentado por eleito local.

O Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de maio, refere que se entende "por oposição a atividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas do Governo ou dos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa" (artigo 2.º, n.º 1), sendo a titularidade desse direito reconhecida, nomeadamente, "aos grupos de cidadãos eletores que como tal estejam representados em qualquer órgão autárquico (...)" (artigo 3.º, n.º 3).

Mais: "Os titulares do direito de oposição têm o direito de ser informados regular e diretamente pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade" (artigo 4.º, n.º 1).



O Estatuto dos Eleitos Locais³ assinala, na alínea *b*) do seu artigo 4.^º, que, no exercício das respetivas funções, os eleitos locais, em matéria de prossecução do interesse público, para além do dever de “[s]alvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia” [subalínea *i*)], não podem “usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenham acesso no exercício das suas funções” [subalínea *vi*)].

E o acesso à documentação em causa pode ser necessário para, com cabal conhecimento, se agir em defesa do interesse público.

A doutrina exposta é a que tem sido seguida pela CADA a propósito do acesso à informação autárquica por parte de eleitos locais (*cfr., designadamente, os Pareceres n.ºs 120/2010, 180/2010, 193/2010, 216/2010 306/2010, 137/2011, 228/2011, 260/2011 e 266/2011 (...)*.”

7. A CADA tem entendido que o acesso pelos eleitos locais a informação autárquica tem especificidades, previstas na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (LAL) e na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL), designadamente, em algumas situações, o prazo para ser facultado o acesso, a entidade a quem deve ser dirigido o requerimento e o facto de os eleitos locais não estarem sujeitos aos custos do acesso, quando o pedido é apresentado no exercício das suas funções.

Nos termos da alínea *d*), n.º 2, artigo 25.^º do RJAL, compete à assembleia municipal “[...][S]olicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para o município e sobre a execução de deliberações anteriores”.

O n.º 1 do artigo 29.^º do RJAL, na alínea *e*), prevê que “compete à mesa [...] encaminhar, em conformidade com o regimento, as iniciativas dos membros da assembleia municipal, dos grupos municipais e da câmara municipal”.

Relativamente aos custos do acesso, a doutrina da CADA encontra-se expressa, entre outros no Parecer n.º 61/2012, que refere o seguinte:

³ Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na redação atual.



"Não é competência da CADA pronunciar-se sobre a intenção de o presidente da câmara municipal, na sequência de pedido que lhe foi dirigido por vereador, pretender cobrar o acesso a documentos da autarquia.

No entanto, sempre se pode referir que a LAL não prevê que as informações prestadas aos vereadores, decorrentes do dever de informação consagrado naquele diploma legal, possam ser sujeitas a qualquer pagamento.

Sobre os custos do acesso por eleitos locais a documentos na posse da autarquia para qual a foram eleitos já a CADA se pronunciou no Parecer n.º 102/97, referindo que "[a] reprodução dos documentos administrativos pode implicar o pagamento de despesas, da qual não está isento nenhum cidadão: um vereador, se pretender a reprodução de documentos camarários, que não caibam nas exigências inerentes às suas funções, está, como qualquer administrado, sujeito ao pagamento devido" (n.º 2 do artigo 12.º).

No entanto, se o acesso aos documentos solicitados couber nas exigências inerentes às funções de eleito local do requerente, o que parece ser o caso, não pode a Administração exigir-lhe o pagamento de despesas."

8. Tem também entendido, esta Comissão, que mesmo que a informação requerida por eleitos locais tenha caráter reservado, estes, em regra (salvo casos excepcionais, como por exemplo, situações de segredo de justiça, impeditivas do acesso), para efeito do exercício do respetivo mandato, têm direito de aceder à mesma. Assim, e apesar de não estar concluído, poderá o requerente necessitar de aceder ao procedimento em causa para, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL, acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal.
9. No entanto, na presente queixa, o pedido diz respeito a um relatório que ainda não se encontra concluído, pelo que, a entidade requerida "não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos" (artigo 11.º, n.º 5).
10. Todavia, considerando a doutrina exposta e o previsto na alínea g) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL – "[c]ompete à assembleia municipal [...] [c]onhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos e resultantes de ações tutelares ou de auditorias executadas



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

CADA

sobre a atividade dos órgãos e serviços do município" -, poderá o requerente aceder ao relatório solicitado, assim que o mesmo se encontre concluído.

9. Quanto à imprecisão dos pedidos, recorda-se que, a entidade requerida, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º, deve convidar o requerente a suprir as eventuais deficiências do requerimento, em prazo fixado para o efeito.
10. Mais se acrescenta que os eleitos locais não estão inibidos de, na qualidade de cidadãos, ao abrigo da LADA, solicitarem o acesso a documentos administrativos que estejam na posse ou sejam detidos pelos órgãos ou entidades que integram. Com efeito, é ainda competência da CADA emitir pareceres sobre os direitos que os eleitos locais têm enquanto cidadãos titulares do direito de acesso à informação regulado na LADA.

III - Conclusão

Face ao exposto, deve a entidade requerida facultar o acesso ao relatório solicitado, logo que o mesmo se encontre concluído.

Comunique-se.

Lisboa, 22 de dezembro de 2015.

HELENA DELGADO ANTÓNIO (RELATORA)

JOÃO PERRY DA CÂMARA

PEDRO MADEIRA FROUFE

MARIA EDUARDA AZEVEDO

ANTONIO RIBEIRO

JOÃO MOURA

PAULO MOURA PINHEIRO
ADMISÃO ESENCIAL PORTUGAL

Proc. n.º 594-2015 8