

Parecer n.º 7/2023

Processo n.º 842/2022

Queixoso: A.

Entidade Requerida: Presidente da Câmara Municipal da Covilhã

I - Factos e pedido

1. (A.), Presidente da Comissão Política Concelhia do CDS-PP da Covilhã, solicitou ao Presidente da Câmara Municipal da Covilhã *«nos termos da Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto (...) acesso através de disponibilização de reprodução por digitalização, aos seguintes documentos administrativos: Cópia integral do processo de requisição administrativa de interesse público e respetivos despachos, documentos e informações que suportam a referida contratação (...) entre o Município da Covilhã e o Sr. Assessor (...)»*

Pretende-se, com o pedido, obter um melhor entendimento do referido assunto e esclarecimento das alegações proferidas, assim como conhecimento do conteúdo do mesmo.».

Fê-lo «No seguimento da notícia veiculada pelo jornal Notícias da Covilhã de dia 19 de julho de 2002, em que é abordado e é referido o contrato do Sr. (...), enquanto assessor do Sr. Presidente da Câmara Municipal da Covilhã, referindo o mesmo órgão que “foi feito ao abrigo da cedência de interesse público entre (...), a sua empresa e o município, prevendo um salário superior a três mil euros mensais, de acordo o que “supostamente recebeu na sua empresa” (...)».

2. A requerida respondeu que *«assiste aos membros da assembleia (municipal e de freguesia), para cumprimento dos seus deveres/obrigações de fiscalização, o direito a serem informados e de terem acesso à informação, devendo, porém, os dados a facultar ser limitados a essa finalidade (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD) (...) contudo, desde que o façam através da mesa da assembleia. O que não é o caso em presença».*
3. Inconformado por não lhe ter sido facultado o acesso, o requerente apresentou queixa junto da CADA.
4. Convidada a requerida a pronunciar-se, disse: *«1. No que toca à*

informação a prestar aos eleitos das autarquias locais, em particular aos que se encontram na oposição, não só deve ser aplicada a LADA, como devemos aplicar as normas do Estatuto do Direito de Oposição e as normas do regime jurídico das autarquias locais.

2. O direito de acesso à informação por parte dos eleitos locais confere acesso a que tipo de informação? Embora a Lei 75/2013, de 12 de setembro use a expressão “pedidos de informação” (artigos 18.º-1-x) e 35.º-1-s) devem considerar-se como abrangidos: – A prestação de informações administrativas; e – O acesso a documentos administrativos” – regime aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificado pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterado pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, n.º 42/2016, de 28.12, e Lei n.º 50/2018, de 16.08.

3. Na senda do consignado no n.º 1 do já citado artigo 239.º da CRP, a alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL esclarece que compete à assembleia municipal acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local, bem como apreciar a execução dos contratos de delegação de competências previstos na alínea k) do número anterior - Alínea k) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL que dispõe que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia.

4. Por seu turno, a alínea d) do mesmo normativo determina que incumbe ao órgão deliberativo solicitar 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. Tal como sucede nas assembleias de freguesia, estas informações devem ser solicitadas através da mesa, por qualquer membro, a fim de lhes “possibilitar o exercício pleno dos seus mandatos”. Este n.º 2 do artigo

25.º esclarece, ainda, que compete à assembleia municipal: “c) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da câmara municipal acerca da atividade desta e da situação financeira do município, a qual deve ser enviada ao presidente da assembleia municipal com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data do início da sessão”; “f) Apreciar a recusa da prestação de quaisquer informações ou recusa da entrega de documentos por parte da câmara municipal ou de qualquer dos seus membros que obstem à realização de ações de acompanhamento e fiscalização”; “g) Conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias executadas sobre a atividade dos órgãos e serviços do município”; “j) Tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para o município”; “k) Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do município”.

5. Resulta, por último, do disposto nas alíneas s) e y) do n.º 1 do artigo 35.º que incumbe ao presidente da câmara municipal: “s) Responder, em tempo útil e de modo a permitir a sua apreciação na sessão seguinte da assembleia municipal, aos pedidos de informação apresentados por esta; “y) Enviar à assembleia municipal, para os efeitos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º [35] toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memorandos e documentos de igual natureza, incluindo a respeitante às entidades abrangidas pelo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, quando existam, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da informação aí inscrita”.

6. Em suma, no que concerne ao acompanhamento da atividade do órgão executivo ou ao papel fiscalizador do órgão deliberativo do município“(…) A Assembleia Municipal tem legitimidade política para acompanhar a atividade do executivo, quer nos casos em que a lei prevê como condição necessária de eficácia de certos atos, a necessidade da sua autorização prévia, quer noutras situações de âmbito mais genérico. A) Apreciar a atividade da Câmara Municipal - Compete à Assembleia apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente

da Câmara acerca da atividade municipal. B) Solicitar informações sobre atos do executivo (...) a Assembleia tem o poder de acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal (...), bem como de solicitar quaisquer informações. O acompanhamento e fiscalização traduz-se no pedido de quaisquer esclarecimentos pelos membros da Assembleia, formalizados através de solicitação à mesa que dirige os trabalhos (...). A solicitação de informações sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, tanto pode resultar de uma deliberação do próprio órgão como da apresentação do pedido por qualquer dos seus membros. C) Votar Moções de Censura (...) a fim de permitir a formulação e a divulgação de juízos negativos e reprovativos da ação do executivo ou da atuação individual de qualquer dos seus membros (...), não se revestindo de quaisquer efeitos práticos, pois a votação de moções de censura não tem quaisquer implicações para efeitos de demissão do órgão ou elementos visados. As moções de censura apenas refletem uma posição institucional, quando aprovadas pelo plenário, com impacto político e prováveis efeitos na opinião pública, responsabilizando quem a emite e fornecendo possíveis motivos de reflexão para quem as recebe”.

7. Em resumo, no quadro das relações intersubjetivas (entre órgãos de pessoas coletivas distintas) e no quadro das relações interorgânicas (entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública) vigoram outros princípios e regras, distintos dos que figuram na LADA: a) Cumprir, em primeiro lugar se a lei regula essas relações, determinando o regime aplicável ao acesso à informação. Caso assim seja, o acesso é regulado nos termos fixados pela lei. É o que acontece, por exemplo, com o exercício do direito de acesso à documentação dos órgãos executivos das autarquias (câmaras municipais e juntas de freguesia) pelos eleitos nos órgãos deliberativos (assembleias municipais e assembleias de freguesia). b) Nas situações em que não exista norma que regule especificamente a relação de informação, aplicar-se-á então o princípio da competência, com respeito por algumas condições. Ou seja, deve ser disponibilizada toda a informação necessária ao exercício das competências do órgão requerente, sempre com respeito pelas seguintes

condições: - A informação pretendida ter conexão direta com a competência em causa; - Ser imprescindível à concretização dessa competência; expurgando-se informação relativa a matéria não relevante; - A medida do acesso não ocasionar invasão desnecessária ou desproporcionada da reserva da intimidade da vida privada dos titulares da informação (Parecer da CADA n.º 464/2016) ”.

Este é o enquadramento jurídico e doutrinal que suportou a resposta dada ao aqui reclamante, sobre o acesso à informação administrativa por parte dos eleitos locais. Tendo o mesmo sido informado que deve solicitar toda a informação e esclarecimentos que pretenda sobre a atividade municipal, através da mesa da assembleia municipal.».

II - Apreciação jurídica

1. Na circunstância, é peticionado o acesso a *«cópia integral do processo de requisição administrativa de interesse público e respetivos despachos, documentos e informações que suportam a referida contratação (...) entre o Município da Covilhã e o Sr. Assessor» ao abrigo da «Lei n.º26/2016, de 22 de agosto».*
2. A entidade requerida deve equacionar cada pedido que lhe é dirigido no quadro institucional que é invocado.
3. O direito de acesso a informação no quadro da Lei n.º 24/98, de 26 de Maio, que aprova o Estatuto do Direito de Oposição, e no quadro do regime jurídico de funcionamento das autarquias locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, não se confunde com o direito de acesso à documentação e informação previsto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA).
4. Veja-se, nesta matéria, a doutrina veiculada por esta Comissão no Parecer n.º 384/2022 (disponível como todos em www.cada.pt):
«5. São planos jurídicos distintos, que não se confundem, nem se sobrepõem. Não se pode fazer valer um determinado regime jurídico e depois pretender as consequências de um outro regime jurídico, no qual os pedidos não se fundaram (...)
6. *Mesmo em termos práticos, essa sobreposição de regimes não é*

possível.

7. Veja-se que compete ao presidente da câmara municipal promover o cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição - artigo 35.º, n.º 1, u), do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

8. E que enquanto a LADA dispõe de um prazo determinado para o direito de acesso à informação - artigo 15.º, n.º 1, da LADA - Resposta ao pedido de acesso: “A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias (...)”, o Estatuto do Direito de Oposição não prevê um prazo específico para a prestação de informações, referindo apenas que “[a]s informações devem ser prestadas diretamente e em prazo razoável”.

9. Assim, deve atender-se ao disposto no artigo 1.º, n.º 4, da LADA, “A presente lei não prejudica a aplicação do disposto em legislação específica”, tendo no caso concreto aplicação o disposto no Estatuto do Direito de Oposição e o Regime Jurídico das Autarquias Locais.

10. Isto não significa que o vereador de câmara municipal, qualquer eleito, como quaisquer pessoas provida de um regime especial, não possa utilizar os mecanismos de solicitação de informação que estão abertos a todos, no quadro da LADA. Sempre esta comissão tem afirmado que o facto de os eleitos disporem de regime específico de acesso a informação não impede a utilização do regime geral consagrado na LADA, que a utilização de um regime específico não impede a utilização deste outro.

11. Mas é necessário que cada entidade requerida saiba em que base a pretensão é solicitada, pois os deveres de informação, os prazos de informação e as consequências de não informação são diversos.».

- 5. No caso, o requerente de acesso - eleito local - invocou especificamente o acesso ao abrigo do regime da LADA. Não existe, pois, o problema de alguma indefinição que o parecer acabado de citar pretendeu resolver.*
- 6. E como nele se disse, na esteira de doutrina uniforme desta comissão, qualquer eleito local, como quaisquer pessoas providas de um regime especial de acesso, pode utilizar os mecanismos de solicitação de informação ao dispor de todos, no quadro do direito constitucional de acesso aos arquivos e registos administrativos, concretizado na LADA (cf.*

artigo 268.º, 2, da Constituição da República Portuguesa).

7. Assim, não poderá ter razão a entidade requerida quando pretende limitar o direito de acesso do requerente/queixoso a um regime específico de que goza, mas que não está obrigado a utilizar. E se o requerente utilizou e invocou expressamente o regime geral da LADA não poderá a entidade exonerar-se de o considerar nesse quadro.
8. Ora, apreciando nesse quadro, diga-se que a regra geral em matéria de acesso consta do seu artigo 5.º, n.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»*.
9. Todavia, há situações de restrição de acesso, uma delas decorrente do regime de acesso a documentos nominativos.
10. Por «documento nominativo» entende-se o *«documento que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados»* – cf. artigo 3.º, n.º 1, b), da LADA.
11. Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial, sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada, nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
12. Em regra, os contratos/requisições administrativas de interesse público de uma entidade administrativa pública não ficam sujeitos a reserva de acesso; e o mesmo sucede com a documentação que integra o respetivo procedimento de contratação, pois encontram-se sujeitos a um particular dever de transparência e publicitação, sendo, por regra, livremente acessíveis.
13. Embora referindo-se a pessoa singular, os documentos nominativos em causa, por regra, não respeitam à esfera da vida privada do respetivo.
14. Estando em causa o escrutínio do procedimento de contratação pública indicado, não sobreleva, no caso, o direito de proteção de dados pessoais.
15. Diversamente, já não serão acessíveis os dados pessoais de natureza reservada que possam eventualmente constar dos referidos documentos (v.g. endereço de residência, número de identificação civil e fiscal, contactos telefónicos ou de correio eletrónico). Essa informação deve ser

objeto de expurgo, nos termos do artigo 6º, nº 8, da LADA.

16. Deverá, pois, ser facultado o acesso, nos termos expostos

III - Conclusão

Deverá ser facultada a informação solicitada, no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de janeiro de 2023.

**João Dias Coelho (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - João Miranda -
Fernanda Maças - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato
Gonçalves - Paulo Braga - Alberto Oliveira (Presidente)**



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS