

**Parecer nº 118/97**

Data: 1997.12.03

Processos nºs 282, 284, 285, 286, 287 e 290.

**Requerentes:** Juntas de Freguesia de Malhada Sorda, Freixo, Nave de Haver, Vale da Mula, Vilar Formoso e Miuzela, todas do município de Almeida.

As juntas de freguesia acima identificadas dirigiram à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) um pedido de parecer sobre a obrigatoriedade de revelação de documentos que lhe havia sido requerida, invocando dúvidas quanto a tal direito de acesso dado o requerente não ser “residente ou natural da Freguesia onde foi feito o pedido”.

Os processos foram apensados, por despacho do Exmo. Presidente da CADA, dado o objecto do parecer incidir sobre documentos da mesma natureza e terem sido requeridos pelo mesmo cidadão, ao abrigo da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto (Lei de Acesso aos Documentos da Administração - LADA).

**I****Da natureza dos documentos**

Foram requeridas certidões dos seguintes documentos: planos de actividade e orçamentos, relatórios e contas de gerência respeitantes a vários anos (nalguns casos de 1990/97, noutros de 1986 a 1997), bem como a documentação relativa ao pagamento de despesas efectuadas com trabalhos de construção civil, não sujeitos a concurso público, nos últimos mandatos (num caso apenas com referência ao último mandato, noutros relativos a dois ou três mandatos).

O plano e o orçamento, bem como os relatórios e as contas das freguesias, como decorre do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março (lei das atribuições das autarquias locais e da competência dos respectivos órgãos), são aprovadas pela assembleia de freguesia, sob proposta da junta [alíneas e) e f) do artigo 15º da LADA]. São actos que

gozam de um regime de publicitação reforçado, nos termos do artigo 84º do citado DL nº 100/84, com afixação de edital no lugar de estilo ou no boletim da autarquia, caso exista.

O Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho (que determina o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais), veio fixar a forma como deverá ser organizado e estruturado cada um destes documentos de gestão autárquica, bem como os princípios que disciplinam a sua elaboração e aprovação até ao julgamento da conta de gerência pelo Tribunal de Contas. Trata-se também de um processo sujeito à regra da transparência (princípio previsto no artigo 14º).

Mas independentemente da previsão legal de obrigação de publicitação dos principais instrumentos financeiros das autarquias, a LADA consagrou um direito geral de acesso à documentação administrativa, que pode ser exercido mesmo após o decurso do prazo de publicitação obrigatória. Basta que o documento tenha sido elaborado ou seja detido pela administração para que se aplique o direito de acesso.

Os planos de actividades, os orçamentos, os relatórios e as contas de gerência das autarquias constituem os documentos essenciais de toda a gestão autárquica, das opções tomada em cada ano, reflectindo e prestando contas da própria actividade autárquica, para além de espelharem os seus reflexos financeiros ou contabilísticos.

São claramente, pela sua natureza, documentos administrativos para efeitos do artigo 4º, nº 1, alínea a), da LADA e como tal abrangidos pela disposições do máximo acesso (documentos a todos acessíveis - cfr. nº 1 do artigo 7º da LADA).

O mesmo diremos dos documentos de despesas com trabalhos de construção civil ou outros, independentemente da forma que revestiu a adjudicação (concurso público ou limitado, ou ajuste directo). Os documentos em causa não inserem dados pessoais, para efeitos da lei de acesso, nem contêm elementos que possam pôr em causa o segredo comercial, industrial ou da vida interna das empresas. São também documentos administrativos na acepção do nº 1, alínea a), do artigo 4º da LADA.

## II

### Direito de acesso, direito de todos

O artigo 268º, nº 2, da Constituição da República que estatui o princípio fundamental do direito de acesso - “ **os cidadãos** têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos” - e o artigo 7º, nº 1, da LADA que o reflecte - “**todos** têm direito de acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo” - não permitem a distinção quanto ao requerente do direito. Não importa se é um cidadão nacional ou estrangeiro (que têm um estatuto de igualdade reconhecido na Constituição - cfr. seu artigo 15º, nº 1) e se é um não residente, eleitor ou natural de determinada freguesia ou concelho (dúvida que foi suscitada pelas autarquias que solicitaram o parecer), se é pessoa singular ou colectiva (neste último caso por aplicação do artigo 12º, nº 2, da Constituição). O direito constitucional de acesso à documentação administrativa, corolário do princípio da administração aberta e da transparência é igual para todos e não é discriminatório. A admitir-se qualquer forma de exclusão (designadamente em função da residência ou da naturalidade) estaríamos a violar o princípio fundamental da igualdade de direitos.

O cidadão tem, pois, direito de acesso à documentação que requereu, não importando se exerceu o seu direito na freguesia A, B ou C.

Quanto à forma de acesso, prevê o artigo 12º que este se exerce através de: consulta gratuita, efectuada nos serviços, reprodução ou cópia e certidão. Foi requerida a reprodução ou certidão dos documentos alvo da curiosidade o que, do ponto de vista da extensão do pedido (especialmente quanto aos documentos de despesa de vários anos que, de acordo com as regras da contabilidade autárquica, não estão organizados por empreitadas ou pelo regime de adjudicação, mas por meses e anos económicos), pode levantar dificuldades a freguesias que não têm pessoal nem meios, que permitam, com celeridade, reproduzir a documentação.

Face às circunstâncias concretas do pedido e aos condicionalismos resultantes da estrutura de apoio das autarquias envolvidas (que certamente não deverão, em período de preparação das eleições autárquicas, parar outros serviços para se

dedicarem em exclusivo ao pedido formulado), sempre poderão atender parte do pedido (aquele de que o requerente tiver maior urgência) e facultar, desde logo, a possibilidade de consulta dos *dossiers* dos documentos de despesa, como forma de tornar efectivo o direito de acesso que, de outra forma, seria vencido, pelas condições concretas com que a administração local se debate.

### **Em Conclusão :**

- a) Os planos de actividade, orçamentos, relatórios e contas de gerência, e documentos de despesa são documentos administrativos, nos termos do nº 1, alínea *a*), do artigo 4º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto;
- b) O princípio constitucional da igualdade aplica-se plenamente ao direito de acesso à documentação administrativa, que é um direito de todos, pelo que o cidadão que o requereu tem acesso à documentação independentemente de ser ou não residente, eleitor ou natural de determinada freguesia ou município;
- c) Podem as freguesias encontrar a forma de acesso que melhor corresponda aos meios que possuem, designadamente facultando de imediato a consulta ou satisfazendo parte mais urgente da documentação requerida, permitindo-se assim que o exercício do direito de acesso não fique prejudicado com a invocação de falta de condições para atender todo o pedido.

Lisboa, 3 de Dezembro de 1997

*João Labescat* (Relator) – *José Magalhães* – *Narana Coissoró* – *João Figueiredo* – *Vasco Almeida* - *Francisco de Brito* – *Branca do Amaral* – *Castro Martins* (Presidente).