

**Parecer nº 154/98**

Data: 1998.11.25

Processo nº 382-A

**Requerente:** Assembleia de Freguesia de Castelo de Neiva.

1. Em 17 de Junho de 1998 esta Comissão emitiu parecer favorável à reclamação apresentada por António Fernandes Martins do indeferimento tácito, pela Assembleia de Freguesia de Castelo do Neiva, ao requerimento de acesso a todas as actas e deliberações daquele órgão desde 1980 até 1998, pelas formas indicadas (consulta gratuita e reprodução por fotocópia).

A Assembleia de Freguesia de Castelo do Neiva vem agora esclarecer que manifestou «desde logo total disponibilidade para que a mesma (consulta gratuita) fosse feita na sede da Junta de Freguesia, durante o horário de expediente». «No tocante às fotocópias, e dado tratar-se de largas dezenas de actas, abarcando o período de cinco mandatos autárquicos, foi o requerente convidado a indicar o motivo pelo qual necessitava de tal número de actas, dado que existiam sérias dúvidas acerca da legitimidade de tal pedido, ao qual, todavia, aquele não se dignou dar qualquer resposta». «Com efeito, os direitos devem ser exercidos de boa fé e não de modo abusivo, como parece acontecer no presente caso», acrescenta. «Por esse facto, o artigo 64º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) reconhece o direito à informação a quem prove ter "interesse legítimo", o qual, neste caso, nem sequer foi alegado».

A mesma Assembleia de Freguesia informa ainda que a Junta não dispõe de pessoal administrativo, «o que obrigará a que um dos membros da mesma tenha de dispensar largas horas fotocopiando as actas a fio para que o Sr. Dr. António Martins possa constituir um arquivo pessoal dos livros das actas da Assembleia, cujo interesse, digno de tutela jurídica, não se vislumbra, nem o mesmo quer justificar», pelo que pede a revisão do parecer emitido por esta Comissão.

2. Vejamos se se deverá alterar a posição tomada no parecer referido.

A Assembleia de Freguesia considera ter manifestado «desde logo» disponibilidade para que a consulta gratuita pudesse concretizar-se nas instalações da Junta, durante o horário de expediente. Sendo assim, não se justificaria a reclamação apresentada, quanto a esta parte, porque desnecessária. Todavia, continua a reconhecer-se - tal como se deliberou no parecer em referência - o direito de acesso por parte daquele requerente, ou de qualquer outra pessoa, às actas da Assembleia de Freguesia, a exercer também por meio de consulta gratuita.

3. Tendo dúvidas quanto à legitimidade do requerente, a Assembleia de Freguesia convidou-o a indicar «o motivo pelo qual necessitava de tal número de actas», mas «aquele não se dignou dar qualquer resposta» (a Assembleia de Freguesia avança com a hipótese do requerente desejar constituir «um arquivo pessoal dos livros das actas»).

O direito de acesso aos documentos administrativos não nominativos não depende da indicação de qualquer motivo justificativo. Os documentos não nominativos são aqueles que não contêm dados pessoais: «informações sobre pessoa singular com apreciações, juízos de valor ou abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada artigo 4º/1 b) e c) da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos - LADA (Lei nº 65/93, de 26 de Agosto) . O artigo 7º/1 da LADA é claro neste sentido «*todos* têm direito à informação mediante o acesso a documentos de carácter não nominativo». Não é exigida nem a prova nem a invocação de qualquer interesse especial por parte do requerente.

4. A Assembleia de Freguesia menciona o artigo 64º do CPA, onde se exige que o requerente prove ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretende. Porém, o artigo 64º respeita, expressamente, «aos direitos reconhecidos nos artigos 61º a 63º» do mesmo diploma. Conforme decorre destes artigos, o direito à informação aí regulado relaciona-se com os procedimentos administrativos. Na situação em análise a informação pedida não se refere a um

dado procedimento mas sim aos arquivos e registos administrativos - a que respeita o artigo 65º, o qual faz remissão para lei própria, que é a LADA.

Em suma, o requerente não indicou o motivo pelo qual necessitava de tais actas, nem tinha de o fazer, porque o direito de acesso aos documentos administrativos não nominativos não depende da invocação de qualquer interesse directo e pessoal - ao invés do que sucede com o direito de acesso aos documentos nominativos (artigo 7/2).

5. Outra objecção apresentada pela Assembleia de Freguesia concerne ao número das actas pedidas («largas dezenas de actas»), porque os «direitos devem ser exercidos de boa fé e não de modo abusivo».

Na objecção, não se põe em causa o direito de acesso do requerente mas o modo do seu exercício.

Analisa-se a seguir a questão da boa fé objectiva, a propósito do abuso de direito, e não já a boa fé subjectiva por não se afigurar aqui relevante o (des)conhecimento psicológico por parte do requerente sobre a lesão eventual de direitos alheios.

O artigo 334º do Código Civil estabelece que «é ilegítimo o exercício de um direito quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos costumes ou pelo fim social ou económico desse direito». Proíbe-se que o titular do direito exceda tais limites. O excesso inadmissível terá de ser manifesto face às «concepções ético-jurídicas dominantes».

O abuso do direito supõe a utilização de um poder para a prossecução de interesses de modo que são ultrapassados os fins próprios do direito em causa ou do sistema jurídico. Este instituto aponta, portanto, para o exercício equilibrado e racional dos direitos (cf., por exemplo, Profs. Menezes Cordeiro, *Da Boa Fé no Direito Civil*, II, Coimbra, 1984, pp. 661-901, e Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, I, Coimbra, sub artigo 334º).

A doutrina e a jurisprudência têm identificado figuras parcelares que integram comportamentos inadmissíveis no exercício dos direitos: *exceptio doli*, *venire contra factum proprium*, inalegabilidades formais, *supressio e surrectio*, *tu quoque* e exercício em desequilíbrio, incluindo este último ou uma actividade danosa inútil, ou a exigência de algo a restituir de seguida, ou uma desproporção inadmissível entre a vantagem própria e o sacrifício imposto a outrem. Nenhuma destas figuras é aplicável ao caso em apreciação. Nem mesmo a do exercício do direito em desequilíbrio. Porque o requerente do direito de acesso não desenvolve pelo seu pedido uma actividade danosa inútil, nem provoca uma desproporção inadmissível entre a vantagem própria (acesso à informação pública) e o sacrifício que impõe.

O exercício do direito de acesso aos documentos administrativos, que visa assegurar a transparência da actividade da Administração Pública, quando relativo a «largas dezenas de actas, abarcando o período de cinco mandatos autárquicos», não pode ser considerado excessivo e inadmissível face às concepções ético-jurídicas dominantes na colectividade. É certo que o excesso terá de ser analisado em termos relativos. Mas dificilmente se poderá considerar excessivo o número adiantado. A reprodução por fotocópia das actas pode exigir o dispêndio de «largas horas», dependendo isso, designadamente, do número total de páginas - o que será significativo para uma Junta de Freguesia sem pessoal administrativo. Todavia, o sacrifício imposto à Administração repercute-se em regra na pessoa que requiere o acesso, pois a lei estabelece o princípio do pagamento do encargo financeiro correspondente ao custo dos materiais usados e do serviço prestado (artigo 12º da LADA).

Por outro lado, as dificuldades de funcionamento dos serviços públicos não podem afastar a possibilidade dos interessados exercerem o direito do acesso aos documentos administrativos também por meio da reprodução por fotocópia. Quando muito isso poderia contribuir para que se compreenda alguma morosidade na reprodução dos documentos.

Acrescente-se que nada impõe a consulta das actas relativas apenas a um, a dois ou a outro número de mandatos autárquicos. Os requerentes têm direito a

conhecer os documentos administrativos que entenderem. O acesso pode ser exercido, naturalmente, de acordo com outras referências temporais que não o início ou o termo dos mandatos autárquicos - o que se compreende dado o princípio da continuidade das entidades autárquicas, e de outras pessoas colectivas públicas, independentemente da renovação de mandatos.

6. O Presidente da Assembleia de Freguesia diz ainda que a Junta não dispõe de pessoal de ofício administrativo.

Não cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre os meios humanos disponíveis nas diferentes entidades públicas, nem sobre o seu funcionamento. Compete-lhe reiterar a obrigatoriedade de se fazer cumprir a lei, em tempo oportuno. Isso não impede considerar-se que a Administração poderá, ou deverá, facultar o direito de acesso pelos modos que menos dificultem o seu normal funcionamento.

7. Nestes termos, a CADA delibera reiterar o parecer favorável às reclamações apresentadas por António Fernandes Martins, emitido em 17 de Junho de 1998, devendo a Freguesia de Castelo do Neiva facultar o direito de acesso a todas as actas e deliberações da Assembleia de Freguesia desde 1980 a Março de 1998 pelas formas requeridas: consulta gratuita e reprodução por fotocópia.

Lisboa, 25 de Novembro de 1998.

*José Renato Gonçalves (Relator) - José Magalhães - Silva Marques - Narana Coissoró - João Figueiredo - Vasco Almeida - Francisco de Brito - Gameiro dos Santos - Branca do Amaral - João Labescat - Castro Martins (Presidente)*