

Parecer n.º 299/2012

Data: 2012.09.18

Processo n.º 291/2012

Queixa de: Arlindo da Silva Funina

Entidade requerida: Presidente da Câmara Municipal de Sesimbra

I - Factos e pedido

1. Arlindo da Silva Funina solicitou ao Presidente da Câmara Municipal de Sesimbra *“consulta ao processo de obras respeitante ao n.º 328 Farmácia Bio Latina, construção recentemente edificada na falsa AUGI n.º 18 Pinhal do General, Sesimbra”*.
2. O requerido respondeu dizendo que o requerente não é titular do processo de obras que pretende consultar e que o mesmo *“se encontra em curso”*. Solicitou ao requerente que apresentasse a fundamentação do interesse legítimo na consulta do referido processo, com prova documental (do interesse), nos termos dos artigos 61.º a 64.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).
3. Perante esta resposta, o requerente apresentou queixa à CADA.
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida invocou o artigo 110.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), com referência aos artigos 61.º a 64.º do CPA e referiu que o requerente não demonstrou possuir um interesse legítimo na informação que pretende consultar.

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 mencionados, posteriormente, sem qualquer outra referência.
2. A entidade requerida encontra-se sujeita à LADA [alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º].
3. O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual *“[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 n.º 0758/11 de Supremo Tribunal Administrativo, 31 de agosto de 2011, “[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”.

O acesso a estes documentos é livre e generalizado, sem que haja necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação.

O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- Quando se trata de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

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 Estado¹.

4. 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), n.º 1, do 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.

Os documentos nominativos são comunicados, mediante requerimento, ao titular da informação neles vertida.

Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade (artigo 6.º, n.º 5).

Os documentos nominativos “são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada” (artigo 6.º, n.º 7).

¹ Cfr. (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. A CADA já se pronunciou quanto à natureza não nominativa (logo, de acesso livre e generalizado) dos documentos inseridos em processos de obras, através da emissão dos pareceres n.º 103 e 247/2007, 163/2010 e 357/2011².

A questão que se coloca é a de saber se existe, ainda, um procedimento em curso, caso em que o acesso incidirá sobre informação procedimental, com a aplicação das regras do RJUE (artigo 110.º), ou se, ao invés, o processo que o requerente pretende consultar está já terminado, situação em que se aplicará a LADA.

6. Do boletim municipal da Câmara Municipal de Sesimbra de março de 2010, consta como deferido o pedido de novo licenciamento referente ao Lote 328 do pinhal do General, precisamente aquele sobre que incide o pedido do requerente.

Podemos concluir então que o procedimento para licenciamento se encontra concluído – a atribuição da licença termina esse mesmo procedimento. E a este procedimento o requerente tem direito a aceder, por consulta (conforme solicitou), nos termos da LADA, dado que, como já mencionámos, não se verifica nenhuma das exceções previstas na mesma

7. O Presidente da Câmara Municipal de Sesimbra declara que o procedimento ainda se encontra em curso. Dado o pedido de licenciamento ter sido deferido, a entidade requerida estará a referir-se ao procedimento de execução das obras a decorrer no lote. Estará em causa, nessa hipótese, o acesso, por terceiro, a informação procedimental.

A CADA já teve oportunidade de discorrer sobre acesso procedimental e não procedimental. Confira-se, a esse respeito, o vertido no parecer n.º 119/2010³:

“(…)

O artigo 268.º da CRP, refere, no n.º 1, que “[o]s cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas” e no n.º 2, que “[o]s cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.”

O n.º 1 respeita ao direito de acesso procedimental, direito à informação por aqueles que sejam directamente interessados no andamento do processo.

Já o n.º 2 respeita ao direito de informação não procedimental, direito de acesso à informação existente em arquivos e registos administrativos, independentemente de estar a decorrer um procedimento administrativo.

² Disponíveis em www.cada.pt.

³ Disponível em www.cada.pt.

O princípio da administração aberta é entendido, pela jurisprudência e doutrina, como um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias sendo-lhe aplicável o regime próprio destes (cfr. artigos 17.º e 18.º da CRP).

O direito de acesso procedimental é regulado nos artigos 61.º a 64.º do CPA, e tem como destinatários os directamente interessados no procedimento (aqueles cuja esfera jurídica pode ser afectada pela decisão final que seja tomada num procedimento) ou terceiros que demonstrem interesse legítimo (qualquer interesse atendível).

Já o direito à informação não procedimental é regulado no artigo 65.º do CPA e na LADA, e pode ser exercido por todos.

Encontramos, dispersas no ordenamento jurídico, outras normas que regulam o exercício do direito de acesso à informação.

Afirma o artigo 2.º, n.º 4 que o “regime de exercício do direito dos cidadãos a serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados e a conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas consta de legislação própria”.

Tem-se entendido que esta norma se reporta ao exercício do direito de acesso à informação procedimental.

Já 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”.

Conforme se referiu no Parecer n.º 40/2009⁴:

“(…)

As normas antes referidas, ambas da LADA, necessitam de ser harmonizadas, pois que, se a primeira refere que o acesso à informação procedimental se rege por legislação própria, a segunda afirma que o acesso à informação procedimental pode ser diferido, o que parece pressupor o dever de a CADA se pronunciar.

Ora, a informação procedimental é procedimental por estar a ser utilizada num procedimento, mas também é procedimental sob o ponto de vista do acesso, por pretender ser acedida por sujeitos procedimentais, os directamente interessados no procedimento.

Parece poder afirmar-se que o artigo 2.º, n.º 4, pretende remeter para legislação própria o acesso à informação procedimental pelos sujeitos procedimentais.

Desta forma parece poder superar-se a eventual contradição entre o disposto no artigo 2.º, n.º 4 e o artigo 6.º, n.º 3.

⁴ Disponível em www.cada.pt.

O acesso a informação procedimental é remetido para legislação própria quando é promovido por sujeitos procedimentais, tratando-se de informação procedimental sob o ponto de vista do acesso.

Do exposto decorre que a CADA pode pronunciar-se sobre o acesso a informação procedimental pretendido por terceiros que não são interessados procedimentais. O que significa que quando a CADA trata de acesso a informação administrativa por quem não tem uma relação procedimental com a informação em causa ainda estamos dentro do acesso a documentos administrativos e no âmbito do princípio do arquivo aberto.

Nestes termos, quando esteja em causa o acesso por terceiros à informação procedimental, a CADA pronuncia-se e:

a) ou há regime especial e a CADA enuncia-o, dizendo qual e emitindo o respectivo parecer;

b) ou não há e a CADA afirma o artigo 6.º, n.º 3.

(...).

Desta forma, mantém-se a separação das duas realidades, acesso procedimental e não procedimental, que a CRP separa nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º”.

(...)”.

8. A alínea b) do n.º 1 e os n.ºs 3 e 6 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro⁵, Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), respeitantes ao direito à informação procedimental referem que:

“1 - Qualquer interessado tem o direito de ser informado pela respectiva câmara municipal:

a) (...);

b) Sobre o estado e andamento dos processos que lhes digam directamente respeito, com especificação dos actos já praticados e do respectivo conteúdo, e daqueles que ainda devam sê-lo, bem como dos prazos aplicáveis a estes últimos.

2 - (...).

3 - Os interessados têm o direito de consultar os processos que lhes digam directamente respeito, nomeadamente por via electrónica, e de obter as certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que os integram, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas.

4 - (...).

5 - (...).

⁵ Alterado pela Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, pela Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, pela Lei n.º 18/2008, de 20 de Janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho.

6 - Os direitos referidos nos nºs 1 e 3 são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendem e ainda, para defesa de interesses difusos definidos na lei, quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras de tais interesses.”

9. Na presente situação, constatamos que o requerente não invoca qualquer interesse no acesso aos documentos pretendidos.

Na verdade, o requerente, para ter acesso a informação procedimental, nos termos do RJUE, terá que alegar e demonstrar que o processo lhe diz diretamente respeito, que tem um interesse legítimo no conhecimento dos seus elementos ou que pretende defender interesses difusos.

Não o fez até agora. Como tal, tem a entidade requerida legitimidade, perante o requerimento apresentado, para indeferir a consulta do processo – caso o procedimento para a execução das obras ainda se encontre, efetivamente, em curso.

Não obstante, e sendo esta uma situação de acesso não procedimental, pode o requerente aceder aos documentos do procedimento em curso em relação aos quais tenha já decorrido um ano após a sua elaboração (n.º 3 do artigo 6.º, *in fine*)

III - Conclusão

Face ao exposto, deve a entidade requerida facultar o acesso ao processo de licenciamento, na forma requerida, bem como aos documentos do procedimento de execução de obras sobre cuja data de elaboração já tenha decorrido mais de um ano.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de setembro de 2012

Maria Eduarda Azevedo - (Relatora) - David Duarte - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - Artur Trindade - João Perry da Câmara - António José Pimpão (Presidente)