

Parecer n.º 307/2012

Data: 2012.10.16

Processo n.º 401/2012

Entidade consulente: Presidente da Junta de Freguesia de Benespera

I - Factos e pedido

1. A Presidente da Junta de Freguesia de Benespera (P/JFB), por diversas vezes, solicitou à Câmara Municipal da Guarda (CMG) que lhe permitisse o acesso ao *“protocolo de cedência”* do edifício da escola primária a uma associação que pretende desenvolver um projeto de um lar residencial para a freguesia. Alega que, além de frequentemente ser confrontada com pedidos de acesso por parte dos cidadãos, necessita de reorganizar o arquivo da Freguesia.
2. Dado que até ao momento não obteve resposta, a requerente enviou um pedido à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) *“apelando a que nos auxilie a sensibilizar o município da Guarda a partilhar o referido documento e a data de aprovação do mesmo”*.

II - Apreciação jurídica

1. A entidade consulente encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, de ora em diante designada como Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) (alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º). Serão deste diploma legal os preceitos normativos doravante mencionados sem qualquer outra referência.
2. Compete à CADA emitir parecer sobre a comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração, a pedido da entidade requerida ou da interessada (artigo 27.º, n.º 1, alínea d)). No caso em apreço está em causa a possibilidade de comunicação de um determinado documento, o *supra* mencionado *“protocolo de cedência”*, entre dois organismos da Administração Local, a Junta de Freguesia de Benespera e a Câmara Municipal da Guarda. A CADA tem frequentemente emitido pareceres¹ sobre o dever de cooperação nas relações inter-administrativas, em circunstâncias em que uma entidade sujeita à LADA, para a prossecução das respectivas atribuições e competências, tem necessidade de obter informações junto de outra entidade sujeita à LADA. E tem entendido que, ainda que reservadas, devem essas informações, sob determinadas condições, ser facultadas. Doutrina essa que deve ser aplicada à situação aqui presente.

¹ Cfr. entre outros, os Pareceres da CADA n.ºs 8/2011, 194/2009, 220, 281 e 338/2008, todos disponíveis em www.cada.pt.

3. Cumpre ainda fazer referência que quanto ao acesso pelos eleitos locais a informação detida pelas autarquias locais, tem entendido a CADA que o mesmo é regulado em legislação específica², designadamente na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, Lei das Autarquias Locais (LAL)³.

Várias normas da LAL, como o artigo 38.º, n.º 1, alínea s) e o artigo 68.º, n.º 1, alínea cc) e n.º 2, alínea q), impõem aos órgãos executivos o dever de informar os órgãos deliberativos permitindo a estes acompanhar e fiscalizar a atividade daqueles.

No mesmo sentido, de garantir o direito à informação, o Estatuto do Direito de Oposição (EDO), aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de Maio, confere aos partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias o direito de acesso à informação na posse dos correspondentes órgãos executivos.

No que respeita às juntas de freguesia, câmaras municipais e respetivos presidentes a LAL impõe [alínea i) do n.º 6 do artigo 34.º, alínea r) do n.º 1 do artigo 64.º e alínea x) do n.º 1 do artigo 68.º] o cumprimento do EDO.

Quanto à utilização dada a essas informações, não compete à CADA pronunciar-se, mas salienta-se o que Estatuto dos Eleitos Locais⁴ refere, nas alíneas a) e f) do n.º 2 do artigo 4.º: *“No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: (...) Em matéria de prossecução do interesse público: (...) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia; (...) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenham acesso no exercício das suas funções”*.

4. Mais se acrescenta que a comunicação da informação em apreço não implica violação do dever de confidencialidade ou do direito à reserva da intimidade da vida privada dos utentes, uma vez que os profissionais referidos estão sujeito ao dever de sigilo.

Neste sentido ver o Parecer da CADA n.º 495/2008⁵, onde se concluiu o seguinte:

“(...

Ainda sobre a comunicação, entre serviços e organismos da Administração, de informações sujeitas a segredo, pronunciou-se o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 256/2002, de 12 de Junho, decidindo não declarar a inconstitucionalidade das normas apreciadas tendo em conta o seguinte:

«10. Segundo as normas constantes dos artigos 16º, n.º 2, e 18º, al. b), parte final, o Defensor do Contribuinte tem acesso a factos, documentos e informações protegidos pelo sigilo fiscal, encontrando-se os funcionários e agentes da

² Vide Pareceres n.ºs 120, 180, 193, 216 e 388/2010, todos disponíveis em www.cada.pt

³ Com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro e pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

⁴ Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, na redacção actual.

⁵ Disponível em www.cada.pt.

administração tributária obrigados a prestar-lhe informações e a entregar-lhe documentos legalmente protegidos por esse sigilo.

O direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar inclui o direito a que ninguém divulgue as informações que tenha sobre a vida privada e familiar de outrem. Um instrumento jurídico privilegiado de garantia deste direito é o sigilo profissional, que integra o sigilo fiscal; assim, por esta via, o sigilo fiscal assume também um carácter instrumental de protecção do direito à reserva da intimidade da vida privada.

Para além disso, a proibição de acesso de terceiros a dados pessoais (artigo 35º da Constituição), implica que quem a eles tenha acesso no exercício das suas funções esteja sujeito a sigilo profissional.

Todavia, no caso vertente, não se descortina em que medida possa existir violação do sigilo fiscal, porquanto o Defensor do Contribuinte integra, ele próprio, a Administração e se encontra expressamente adstrito ao respeito do mesmo sigilo fiscal, [constituindo o seu incumprimento] infracção para efeitos de aplicação da correspondente sanção penal ou contra-ordenacional.

...

Ora, assim sendo, não parece que se possa concluir pela violação do sigilo fiscal, quando o certo é que os documentos e informações por ele abrangidos não saem do âmbito da própria Administração fiscal, sendo transmitidos apenas a órgãos e agentes que se encontram sujeitos ao mesmo dever de sigilo».

Assim, embora no caso presente não esteja em causa a comunicação de informação administrativa a terceiros (configurando uma situação não regulada pela LADA), é de referir que, tendo em conta a doutrina da CADA e do Tribunal Constitucional atrás exposta, podemos considerar que o eventual acesso a informação reservada, nos termos referidos (...) não implica a violação do dever de confidencialidade ou do direito à reserva da intimidade da vida privada, uma vez que o instrutor do procedimento (e outros agentes que venham a ter contacto com o processo) está sujeito ao dever de sigilo.

Impõe, ainda a lei, aos agentes da Administração a obrigação de não divulgarem a informação reservada a que, no âmbito das suas funções, tenham acesso.

(...)».

Como refere o n.º 2 do artigo 8.º, “os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais”.

5. Ainda em prol do princípio da abertura ou da transparência administrativa, como bem refere António Cândido de Oliveira, in “As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública” (2012), importa ter bem presente que a informação “é nuclear em termos de funcionamento das assembleias locais, quer no âmbito das deliberações, quer no âmbito do acompanhamento e da

fiscalização. (...) Os membros das assembleias têm não só o direito como o dever de estar devidamente informados sobre os problemas da autarquia a que pertencem, possuindo uma informação muito acima da média dos cidadãos comuns. Só com essa informação devidamente assimilada podem debater com o nível desejado os assuntos que são debatidos nas reuniões e tomar as deliberações adequadas. Só estando informados poderão, por outro lado, acompanhar e fiscalizar a ação do executivo. Repare-se que o acompanhamento e fiscalização não tem em vista somente verificar o que está mal. Tem também a função de verificar se a execução e os diversos serviços estão a funcionar bem.

(...)

“Por outro lado, a informação deve estar acessível na página oficial na Internet. Município (ou freguesia) que não tem uma página na Internet ou nela não coloca a informação devida não cumpre as regras de transparência da democracia nem facilita a boa administração local. Nela devem estar bem visíveis os planos de atividade e orçamentos, as contas, o pessoal ao serviço, as questões em fase de discussão para deliberar – veja-se a omissão sobre a atual fase de reorganização administrativa do território-, os regulamentos em vigor, a situação financeira atual e muitos assuntos mais. As assembleias municipais têm quase sempre um lugar menor no conjunto da página. É confrangedor abrir uma página oficial de um município e ver logo a primeira página inundada de publicidade à terra, às festas ao desporto e outras formas de lazer. Não se trata de negar a importância destas atividades, trata-se de dar lugar às coisas segundo a importância que possuem. As mais importantes estão muitas vezes perdidas numa floresta de assuntos ou, pura e simplesmente, não estão publicadas.”⁶

III - Conclusão

Face ao exposto, entende-se que, caso detenha os documentos, deve a entidade requerida facultar o acesso solicitado.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

Pedro Delgado Alves (Relator) - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)

⁶ In “Direito Regional e Local”, n.º 19, Cejur, 2012, pp. 8 e 9.