

Parecer n.º 315/2012

Data: 2012.10.16

Processo n.º 396/2012

Queixa de: Paulo Sérgio Rodrigues da Silva

Entidade requerida: Junta de Freguesia de Merufe

I - Factos e pedido

1. Paulo Sérgio Rodrigues da Silva solicitou, em 30 de Outubro de 2011, à Junta de Freguesia de Merufe, *“cópias avulsas de todos os contratos estabelecidos, que vigoraram desde 2004 até ao presente”*. Declara que o pedido efetuado é uma repetição de outros anteriormente realizados.

Mais tarde, a 1 de Agosto de 2012, o requerente vem esclarecer que o que pretende *“são todos os contratos que vigoraram desde 2004 até ao presente e não os que vigoram desde 2004 até ao presente, portanto, o requerimento visa todos os contratos que já vigoraram, iniciaram e/ou terminaram durante o período de 2004 até ao presente”*.

Visando ser ainda mais explícito, o requerente declara desejar consultar *“os contratos existentes já em 2004, os efetuados posteriormente a 2004, os terminados em 2004, os terminados posteriormente a 2004 e os que ainda vigoram no presente”*.

2. O requerente apresentou queixa à CADA, alegando que não obteve cópias de todos os documentos por si solicitados.
3. Convidado a pronunciar-se, a entidade requerida declarou que facultou os contratos em vigor desde 2004, considerando que *“os contratos que entretanto findaram não se enquadram neste requerimento”*.

Afirma não ter disponibilizado apenas um dos contratos, sobre o qual pende um litígio judicial, entendendo que não o deve facultar *“até o contencioso estar terminado”*.

Acrescenta que entende que as cópias dos contratos, *“a serem facultadas, deve(m) ser sob a forma de fotocópias autenticadas e não de fotocópias simples”*.

4. Posteriormente, o requerente veio levantar questões relacionadas com a falta de informação sobre o litígio judicial que incide sobre o contrato cujas cópias não foram facultadas. Volta a alegar que não lhe foram disponibilizadas todas as cópias solicitadas.

Alega ainda que pretende apenas cópias simples, dado que outra solução (certidão, por exemplo) seria mais dispendiosa. Alude igualmente a inúmeros exemplos do que entender ser o eximir da entidade requerida ao cumprimento do solicitado.

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. Considerando que a entidade requerida se encontra sujeita à LADA [alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º], cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa
3. A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome [alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º].

Como refere o Acórdão n.º 0758/11 do Supremo Tribunal Administrativo, de 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 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.”

Os documentos administrativos são, em princípio, de acesso livre e generalizado.

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

- a) Quando os documentos contenham informação nominativa (n.º 5);
- b) Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- c) 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. Documentos nominativos são, para efeitos da LADA, os documentos administrativos que contenham, “*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, artigo 3.º].

É nominativo o documento administrativo que revele, por exemplo, informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais.

São ainda nominativos os documentos administrativos que contenham opiniões sobre a pessoa (nomeadamente as expressas em processos de averiguações, de inquérito e disciplinares), os que traduzam descontos no respectivo vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial e outros documentos cujo conhecimento por terceiros possa, em razão do seu teor, traduzir uma invasão da reserva da intimidade da vida privada.

Assim, dados como o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade e de contribuinte fiscal, as habilitações académicas e/ou profissionais não são, à luz da LADA, elementos que traduzam em si mesmos apreciações, juízos de valor ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada, pelo que são, em geral, de livre acesso por se enquadrarem no conceito de documentos administrativos não nominativos.

Os documentos nominativos são comunicados, apenas:

- a) À pessoa a quem os dados digam respeito;
- b) A terceiros munidos de autorização escrita;
- c) A terceiros que demonstrem possuir interesse directo, pessoal e legítimo no acesso (n.º 5 artigo 6.º).

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

5. Qualquer dos documentos a que o requerente pretende aceder enquadra-se no conceito de informação não procedimental - incluindo os documentos que precederam a abertura do procedimento concursal para provimento do lugar de assistente operacional.

¹ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 430.

A CADA já se pronunciou sobre o acesso a informação administrativa na disponibilidade das autarquias locais, no que toca à utilização de dinheiros públicos; veja-se o que foi exposto no parecer n.º 24/2012²:

“Os elementos de ordem contabilística relativos a entidades sujeitas à LADA [como sucede com os órgãos da Freguesia de (...)] constituem documentos administrativos que traduzem a aplicação de dinheiros públicos, sendo documentos administrativos de acesso livre e generalizado, aos quais todos podem aceder, sem necessidade de justificar ou fundamentar o pedido.

Quer dizer: qualquer pessoa, seja ou não membro daquela Assembleia de Freguesia, pode conhecê-los na íntegra, pois sobre eles não impende qualquer uma das restrições de acesso a que se reporta o artigo 6º.

Os princípios da administração aberta e da transparência da atuação da Administração determinam que a informação respeitante aos mesmos seja livremente acessível³.

Como se viu, o acesso àqueles documentos contabilísticos deverá ser facultado a qualquer pessoa que o requeira”

É indiscutível o direito de acesso, por parte do requerente, aos documentos solicitados. E, note-se, não apenas aos contratos “que vigoram”, como defende a entidade requerida, mas também aos que deixaram de vigorar no mencionado espaço de tempo.

O requerente é bem explícito, em mais do que um documento, no seu desejo em aceder a todos “os contratos existentes já em 2004, os efetuados posteriormente a 2004, os terminados em 2004, os terminados posteriormente a 2004 e os que ainda vigoram no presente”, celebrados entre a Junta de freguesia de Merufe e as empresas de exploração de Pedreiras e Minérios da Serra da Anta de Merufe. A todos eles tem direito de acesso.

6. Quanto à recusa de acesso a um contrato alegadamente alvo de litígio judicial, recorde-se o exposto no parecer n.º 352/2011 da CADA:

“Seria da competência da CADA pronunciar-se caso o requerente tivesse solicitado o acesso a documentos administrativos identificados (artigo 13.º, n.º 1) detidos ou na posse da A (...), ainda que constantes do processo n.º (...), desde que não elaborados no âmbito deste processo.

Tais documentos seriam acessíveis nos termos da LADA.

² Disponível em www.cada.pt

³ Neste sentido, o Parecer da CADA n.º 183/2010, de 14 de julho, in www.cada.pt.

De qualquer forma o acesso a estes estaria sujeito às restrições de previstas naquele diploma legal, nomeadamente no que respeita à eventual existência de segredos de empresa (artigo 6.º, n.º 6)”.

Daqui se retira que o facto de determinados documentos serem alvo de um processo judicial não invalida que sejam acessíveis nos termos da LADA. Na verdade, se os documentos não foram elaborados no âmbito desse processo judicial, mas são-lhe anteriores e autónomos, nenhum motivo existe para negar o acesso aos mesmos, desde que na disponibilidade da Administração.

É o caso do contrato cuja disponibilização foi recusada ao requerente. O contrato é um documento administrativo e não se torna num documento de carácter jurisdicional ainda que seja objeto de litígio judicial.

Independentemente desta realidade, o requerente, conforme solicita, tem direito a ser informado pela Administração da data em que se iniciou o alegado litígio judicial.

7. Caso o contrato envolva segredo de empresa, os documentos cujo acesso é solicitado podem ser objeto de expurgo, mediante fundamentação rigorosa e detalhada das razões dessa limitação (n.º 7 do artigo 6.º).

8. Prescreve o n.º 1 do artigo 11.º que o acesso aos documentos administrativos exerce-se conforme opção do requerente, de entre as três elencadas nesse n.º 1.

Não só a opção “*fotocópias autenticadas*” (sugerida pela entidade requerida) não existe, como não compete à Junta de Freguesia de Merufe determinar de que forma deve o requerente aceder aos documentos desejados.

Pretendendo esta fotocópia simples dos documentos, é dentro deste formato que o acesso deve ocorrer.

III - Conclusão

Em razão do exposto, deve ser facultado, ao requerente, o acesso aos documentos pretendidos.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

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