

Parecer n.º 331/2012

Data: 2012.11.20

Processo n.º 468/2012

Queixa de: A

Entidade requerida: Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)

I - Factos e pedido

1. A solicitou à Associação Nacional de Freguesias (doravante ANAFRE) “ (...) *se pode um Presidente de Junta de Freguesia dentro do mesmo Concelho ser simultaneamente funcionário público camarário, e por inerência do cargo que ocupa como Presidente ser também membro da Assembleia Municipal onde é funcionário. Se não existe num caso concreto uma eventual inelegibilidade, ou incompatibilidade. Que me seja enviada fotocópia paga à cobrança ao abrigo da (LADA) onde eventualmente em documentos detidos por esta Associação possam constar alguma ou algumas decisões judiciais referentes a casos concretos (...)* ”.
2. Face à ausência de resposta apresentou queixa à CADA.
3. Convidada a pronunciar-se sobre tal queixa, a entidade requerida informou que “ (...) *a pretensão do A - a obtenção do citado Parecer - deve ser dirigida a advogado ou técnico jurista sob pagamento da devida contraprestação - os honorários consequentes (...)* ”.

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 doravante mencionados sem qualquer outra referência.
2. “A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), entidade de Direito Privado, constituída por escritura pública (...) tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação do Poder Local e, em especial: a) A representação e defesa das Freguesias perante os órgãos de soberania; b) A realização de estudos e projectos sobre assuntos relevantes do Poder Local; c) A criação e manutenção de serviços de consultadoria e assessoria técnico-jurídica destinada às Freguesias associadas; d) O desenvolvimento de acções de informação e formação aos eleitos locais; e) A

representação dos seus membros perante as organizações nacionais e internacionais (...) ” (artigos 1.º e 2.º dos Estatutos da ANAFRE).

A entidade requerida encontra-se sujeita à LADA (alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º).

3. O artigo 5º estabelece a regra geral de que “ *[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*”.

Assim, o regime de acesso a documentos sem natureza nominativa é generalizado e livre.

4. Quanto a documentos administrativos de carácter nominativo, ou sejam, aqueles que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3º, contenham, “*acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada*”, a sua comunicação é feita ao próprio ou, de acordo com o n.º 5 do artigo 6º, a terceiro “*munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito*” ou que demonstre possuir “*interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade*”.

Esta Comissão, chamada com frequência a pronunciar-se, no âmbito das suas competências, sobre a noção de documentos nominativos, tem entendido que, no quadro da LADA, serão de classificar como tais aqueles que revelem informação do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, a sua informação genética ou de saúde, a que se prenda com a sua vida sexual, a relativa às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, a que contenha opiniões sobre a pessoa, designadamente quando expressas em processos de averiguações, de inquérito ou disciplinares, ou a que traduza descontos no respetivo vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial.

Nesta perspetiva, considerou o Supremo Tribunal de Justiça, em 28 de setembro de 2011 (Processo n.º 22/09.6YGLSB.S2), e citando o Acórdão proferido pelo Tribunal da Relação do Porto, em 31 de maio de 2006 (CJ III/210), que, neste âmbito, “*o que se pretende abranger e tutelar é apenas «o núcleo duro da vida privada» e mais sensível de cada pessoa, como seja a intimidade, a sexualidade, a saúde, a vida particular e familiar mais restrita, que se pretende reservada e fora do conhecimento das outras pessoas*”.

Assim, não são documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal; como também os *curricula vitae*, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas

habilitações académicas e qualificações profissionais, não revestem carácter nominativo.

5. No entanto, mesmo quando os documentos tenham natureza nominativa ou envolvam segredos de empresa, o acesso aos mesmos não poderá ser denegado a um terceiro, desde que, como determina o n.º 7 do artigo 6º, seja viável a sua “*comunicação parcial*”, isto é, desde que “*seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*”.

6. No caso “*sub judice*” a matéria é toda ela de carácter não nominativo, de acesso livre e irrestrito, não se subsumindo, também, a qualquer das outras situações previstas no artigo 6.º.

Tanto mais que, sobressai vincadamente do estatuído no artigo 48.º, n.º 2 da CRP (*Participação na vida pública*) que “[t]odos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

(...) [o] direito de informação a que se refere este artigo não diz respeito ao cidadão como particular, interessado num certo procedimento da Administração (cfr. art. 268.º), mas ao cidadão como membro da comunidade interessado na res publica, dizendo respeito à esfera política propriamente dita. Além de instrumento de transparência dos negócios públicos, o direito à informação e ao esclarecimento constitui uma garantia da responsabilidade pública (accountability) dos órgãos do poder político e dos seus titulares (art. 117.º). Trata-se de combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo (...) por outro lado, visa-se «democratizar» a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada (daí a associação do direito à participação na vida pública com o direito à informação). Por último esses direitos de esclarecimento e de informação, tornam mais «transparente» o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de legitimação e legitimidade(...)”.¹

Trata-se de “um direito genérico, de todos os cidadãos, o qual exige que os poderes públicos em geral (e, em particular, o Governo) mantenham uma prática habitual de informação e que em tempo útil esclareçam qualquer acto ou ocorrência que afecte a colectividade”².

7. Sendo assim, as questões que se colocam são as de saber se as informações e documentos solicitados existem e, em caso afirmativo, na posse de (ou detidos por) quem.

¹ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição Revista, Volume I, Coimbra, 2007, págs. 665 e 666.

² Idem.

Ora, a entidade requerida, caso disponha da(o)s mesma(o)s, terá que facultar o acesso ao requerente.

Caso não possua os documentos pretendidos pelo requerente nem disponha das informações solicitadas pelo mesmo, deve informá-lo desse facto.

Recorde-se que, ao abrigo da LADA, a Administração não está obrigada à elaboração de documentos com o fim exclusivo de satisfazer o direito de acesso dos cidadãos, nem à prestação de quaisquer outras informações para além das previstas no referido artigo 5.º - e que se traduzem na informação sobre a existência e conteúdo dos documentos solicitados.

Como foi referido no parecer n.º 10/2004, desta Comissão:

“Constitui doutrina da CADA que os serviços públicos só estão obrigados a facultar o acesso a documentos que efectivamente detenham, não estando vinculados, para satisfazer o requerimento de um interessado, a elaborar documentos, designadamente a fazer qualquer trabalho de composição, de síntese ou de elaboração a partir de outros”.

Neste sentido estabelece o n.º 5 do artigo 11.º que *“a entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido”.*

No caso vertente, a entidade requerida sublinha que a pretensão do requerente deve ser analisada sob a perspetiva de um pedido de consulta jurídica, fundamentando por essa via o não envio de elementos, estando implícita na sua resposta a assunção de que seria indispensável a produção de documentação para atender ao pedido. No entanto, o pedido de acesso em análise não solicita a criação ou adaptação de quaisquer documentos, mas tão-somente o envio de decisões judiciais ou documentos que possam já estar na posse da entidade requerida.

III - Conclusão

Em razão do exposto, deve ser facultado o acesso aos documentos e às informações solicitadas, caso a entidade requerida possua ou detenha as mesmas.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de novembro de 2012

Pedro Delgado Alves (Relator) - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Antero Rôlo - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)