

Parecer n.º 76/2023

Processo n.º 828/2022

Queixoso: (A.), representada por (B.)

Entidade Requerida: Câmara Municipal de Santarém

I - Factos e pedido

1. (A.), representada por (B.), na qualidade de proprietária do imóvel inscrito na matriz urbana n.º 790, da União de Freguesias de São Vicente do Paul e Vale Figueira *«tendo promovido o processo de obras n.º (...)» junto da Câmara municipal de Santarém, titular da certidão de inexistência de licença de habitação e do alvará n.º (...)»*, requereu para os endereços eletrónicos do município e do Presidente do executivo municipal *«certidão das áreas construídas do artigo urbano n.º 790 da União de Freguesias de São Vicente do Paul e Vale Figueira»*.
2. A Câmara Municipal de Santarém respondeu: *«(...) tem de apresentar o pedido de certidão através da nova plataforma: / A partir do dia 1/2/2022 encontra-se a funcionar a nova plataforma de serviços online - urbanismo e reabilitação urbana - “Mynet”, que possibilita a submissão de pedidos de uma forma totalmente desmaterializada, devendo os pedidos ser apresentados com recurso à mesma, que se encontra disponível em <https://servicosonline.cm-santarem.pt/> . / No sentido de facilitar a elaboração dos documentos digitais de acordo com a norma digital aprovada, recomendamos a prévia utilização do agregador de elementos instrutórios disponível em <https://cm-santarem.pt/AgregadorEI/>, para gerar um único ficheiro ZIP normalizado para os seus pedidos. / Mais se informa que a autarquia continua a disponibilizar o atendimento presencial na loja do Cidadão de Santarém, sita na Rua (...). / Também pode dirigir-se ao atendimento na Loja do Cidadão levando a documentação numa pen, horário (...) / Segue ferramenta online para conversão em PDF/A (...)»*.
3. (A.) reiterou o pedido tendo-lhe sido respondido *«não existe outra maneira de solicitar as cópias que necessita sem ser pela plataforma ou pelo acesso mediado na loja do cidadão.»*.

4. Na sequência (A.) informou o município: *«Dado a complexidade e má estruturação da vossa plataforma que não é intuitiva nem simples de utilizar, tão pouco para os vossos colaboradores que estão na frente da loja do cidadão, pois por não conseguir anteriormente, dirigi-me à vossa loja para o fazer e estive mais de uma hora à espera que a vossa colaboradora o conseguisse fazer anteriormente e após tentado novamente»* e apresentou queixa a esta Comissão, nela referindo: *«(...) não me foram facultados os documentos solicitados invocando e nunca justificando com base legal a obrigatoriedade de o ter de fazer através de uma plataforma (...)»*.
5. Respondendo à queixa, a Câmara Municipal de Santarém disse: *«(...)*
 9. *No âmbito de um Projeto de Modernização Administrativa levado a cabo pelo Município de Santarém, desde o ano de 2020, foi implementada a desmaterialização de processos, com total digitalização de todos os documentos e alteração na forma do acesso aos mesmos.*
 10. *A alteração levado a cabo no âmbito do mencionado projeto, em todas as áreas funcionais deste Município foi transposta no texto regulamentar que procedeu à modificação de vários regulamentos em vigor e, em especial, do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, o qual foi republicado aquando dessa revisão e poderá ser consultado na página do Município ou no site do Diário da República, na 2ª série, de dia 19/08/2020, página 164 e 332.*
 11. *Nesse Regulamento, estão previstas as novas formas de acesso aos processos e documentos, em vigor nos serviços do Urbanismo.*
 12. *Com efeito, definir e aprovar legislação com aplicação a nível municipal na no âmbito dos serviços do Urbanismo, é uma das atribuições e competências das Autarquias Locais, estando dentro dos poderes do Município elaborar e aprovar normas regulamentares que norteiem esta matéria.*
 13. *Para além disso, a forma de acesso aprovada e regulamentada (...) está conforme com o disposto nos artigos 12.º e 13º da LADA, designadamente, o n.º 2 e nº 3, do artigo 12.º, bem como, o n.º 1, 4, 5 do artigo 13º.*

14. *Os serviços do Município, nunca se recusaram a fornecer a documentação solicitada tendo, ao invés, orientado o particular e informado quais as formas de acesso, em vigor no Município, para lograr obter o documento pretendido.*
15. *Sendo o meio instituído nos serviços, por forma a evitar que haja pedidos dispersos e que documentos sejam fornecidos de forma avulsa, não causa maior constrangimento nem prejuízo, ao particular, efetuar o pedido na plataforma disponível no sítio do Município.*
16. *Caso não logre efetuar o pedido dessa forma, dispõe, ainda da alternativa disponível na Loja do Cidadão.*
17. *O meio pelo qual o particular efetuou o seu requerimento não se encontra em vigor no Município e, aceder ao seu pedido por essa via, abriria um precedente contrário às orientações superiormente definidas, pelas quais os serviços se devem nortear. (...)»*

II - Apreciação jurídica

1. A divergência entre as partes circunscreve-se à forma de apresentação de pedido de acesso a documentos administrativos. Questiona-se, em concreto, se o pedido de documentos por via eletrónica deve ser efetuado de forma exclusiva através de formulário eletrónico disponibilizado pela autarquia na respetiva plataforma digital.
2. A questão remete para a interpretação do disposto no artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA). Dispõe este preceito:
«1 - O acesso aos documentos administrativos deve ser solicitado por escrito, através de requerimento que contenha os elementos essenciais à identificação do requerente, designadamente, o nome, dados de identificação pessoal ou coletiva, dados de contacto e assinatura. /2 - O modelo de requerimento de pedido de acesso deve ser disponibilizado pelas entidades no seu sítio na Internet.»
3. Sobre esta matéria a CADA tem reiterado a doutrina vertida no Parecer n.º 49/2022, que por sua vez remete para outros pareceres (todos os

pareceres são acessíveis no sítio na internet da CADA, em <https://www.cada.pt/> , no segmento «Pareceres», por ano e por ordem numérica ou por ano). Diz-se no Parecer n.º 49/2022:

«2 - (...) Dispõe o n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, (...) (doravante LADA), que as entidades a quem a lei se aplica devem elaborar modelo de requerimento de pedido de acesso e disponibilizá-lo no seu sítio da Internet. Tal previsão e exigência não implicam, todavia, que o modelo seja de utilização obrigatória. O requerente poderá sempre solicitar o acesso sem recurso ao modelo/formulário existente, desde que cumpra o disposto no n.º 1 do artigo 12.º da LADA. É que, como tem referido a CADA: - “Os modelos de requerimento, em regra, existem para facilitar a tramitação dos processos, não para reduzir ou restringir direitos; salvo disposição normativa os formulários não podem ser limitadores de acesso” (Pareceres nºs 38/2020 e 61/2020, acessíveis em www.cada.pt).»

4. Como se disse, no Parecer n.º 38/2020, para o qual remetem os Pareceres n.ºs 61/2020 e 174/2020, acolhe-se a possibilidade de previsão legal imperativa quanto à utilização de formulário de requerimento de acesso - *«salvo disposição normativa os formulários não podem ser limitadores de acesso»*. Nesses pareceres parece admitir-se que o disposto no n.º 5 do artigo 104.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) possa constituir norma restritiva à *«liberdade de forma»* do requerimento de acesso. Vejamos.

5. Dispõe o artigo 104.º do CPA, com a epígrafe *«Forma de apresentação dos requerimentos»*: *«(...)*

1 - Os requerimentos dirigidos a órgãos administrativos podem ser apresentados por uma das seguintes formas:

a) Entrega nos serviços, valendo como data da apresentação a da respetiva entrega;

b) Remessa pelo correio, sob registo, valendo como data da apresentação a da efetivação do respetivo registo postal;

c) Envio através de telefax ou transmissão eletrónica de dados, valendo como data da apresentação a do termo da expedição;

d) *Envio por transmissão eletrônica de dados, valendo como data da apresentação a da respectiva expedição;*

e) *Formulação verbal, quando a lei admita essa forma de apresentação.*

3 - *A Administração pode estabelecer modelos e sistemas normalizados de requerimentos, disponibilizando aos interessados os respectivos formulários. (...)*

5 - *O requerimento eletrônico deve observar o formato definido, para cada caso, no sítio institucional da entidade pública.».*

6. Numa primeira leitura seria de concluir que, nos casos em que o requerente pretendesse dirigir um pedido através de comunicação eletrônica e a entidade disponibilize requerimento eletrônico em plataforma / sítio na internet para o efeito, este meio seria de utilização exclusiva em detrimento de outros meios de comunicação eletrônica. Mas, como a seguir se explana, esse entendimento não decorre de uma interpretação sistemática das normas jurídicas aplicáveis.

7. A normalização de requerimentos e a disponibilização destes aos administrados em suporte eletrônico consubstancia um exemplo de aprofundamento do princípio da boa-administração previsto no artigo 5.º do CPA aplicado à administração eletrônica - cf. artigo 14.º do mesmo diploma. Dispõe o referido artigo 14.º do CPA:

1 - *Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrônicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados. (...)*

4 - *Os serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrônicos de relacionamento com a Administração Pública e divulgá-los de forma adequada, de modo a que os interessados os possam utilizar no exercício dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos. (...).»*

8. Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, diploma que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e

organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, prevê no artigo 26.º, com a epígrafe «*Correio eletrónico e balcão único eletrónico*»: «(...)

1 - Os serviços e organismos da Administração Pública devem disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeito de contacto por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas e divulgá-lo de forma adequada, bem como assegurar a sua gestão eficaz.

2 - A correspondência transmitida por via eletrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte de papel, devendo ser-lhe conferida, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento.

3 - Os requerimentos apresentados pelos utentes dos serviços públicos devem ser preferencialmente entregues através do balcão único eletrónico ou do respetivo portal ou sítio na Internet.»

9. Ao contrário de outras formas de comunicação eletrónica, a submissão de requerimentos através do balcão único eletrónico ou sítio na Internet das entidades gera a emissão automática de recibo comprovativo de entrega, como prevê o artigo 19.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, o que permite ao requerente ter a certeza da sua receção pela entidade e o controlo do prazo de resposta.

10. Do exposto, é possível concluir que no que respeita ao acesso aos documentos administrativos, o requerimento eletrónico disponibilizado pela entidade requerida em plataforma eletrónica /sítio na internet constitui um meio, entre outros, de comunicação eletrónica de pedidos às entidades sujeitas à LADA, não sendo um meio exclusivo.

11. Acrescente-se ainda que nem o CPA ou a LADA preveem qualquer consequência para a utilização de outros meios de comunicação eletrónica em detrimento de requerimento eletrónico disponibilizado no sítio na internet da entidade, não constituindo, nomeadamente, causa de indeferimento liminar do pedido - cf. artigo 108.º, n.º 4, do CPA e artigo 12.º da LADA.

12. Sobre o poder regulamentar do município na definição do formato de requerimento a disponibilizar aos interessados, nos termos previstos no artigo 104.º, n.ºs 3 e 5 do CPA ou artigo 12.º, n.º 2, da LADA, recorde-se

que «[a]s autarquias dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar», conforme artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, concretizado pelo regime jurídico das autarquias locais aprovado no anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - cf. competências a Câmara Municipal e da Assembleia Municipal no âmbito regulamentar - artigo 33.º, n.º 1, alínea k) conjugado com o artigo 25.º, n.º 1, alínea g).

13. Do quadro exposto resulta que:

- a) O requerimento eletrónico disponibilizado em plataforma eletrónica / sítio na internet da entidade sujeita à LADA constitui um meio de desmaterialização de serviços, proporcionando à partida, uma maior eficiência, celeridade e economia de recursos, humanos e materiais e aproximando os utentes dos serviços;
- b) No âmbito do acesso aos documentos administrativos a utilização de requerimento eletrónico disponibilizado pela entidade deve ser privilegiada pelo utente em relação a outros meios de comunicação eletrónica, não sendo, contudo, exclusiva;
- c) Cada município possui poder regulamentar próprio para definir o formato de requerimentos eletrónicos a disponibilizar no respetivo sítio institucional.

14. No caso vertente, a entidade requerida justificou a não apreciação do pedido de acesso aludindo a norma regulamentar sobre «*as novas formas de acesso aos processos e documentos em vigor nos serviços de Urbanismo*», segundo a qual os pedidos desmaterializados devem ser apresentados com recurso a plataforma de serviços *online* - Urbanismo e Reabilitação Urbana - “*Mynet*”, não estando prevista a utilização do correio eletrónico. Contudo, a requerida não identificou perante o requerente a norma regulamentar em concreto e/ou respetiva publicação exata em sítio oficial.

15. Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da LADA, verificando-se a recusa do acesso, a entidade requerida deve comunicar por escrito as respetivas razões e, tratando-se, como alega, da vigência de disposição regulamentar, identificá-la, indicando com precisão o respetivo teor, o ato

que a publica e jornal ou boletim oficial de publicação, permitindo, assim, ao requerente a sua impugnação.

16. De outro modo, deverá a entidade requerida apreciar o pedido de acesso nos seus termos (cf. artigo 2.º da LADA - em especial, o princípio da colaboração com os particulares) - neste sentido ver Pareceres n.ºs 49/2022 e 161/2022. Veja-se que, em qualquer caso, as normas regulamentares de processamento de pedidos devem ser interpretadas em conformidade com a lei, em particular, com o regime legal de acesso a documentação administrativa (LADA) ou o Código do Procedimento Administrativo, segundo o caso e o diploma legal que estabelece medidas de modernização administrativa.
17. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá proferir decisão final fundamentada, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

- Os modelos de requerimento, em regra, existem para facilitar a tramitação dos procedimentos, não para reduzir ou restringir direitos, pelo que salvo, disposição normativa, os formulários não poderão constituir obstáculo ao acesso a informação garantido por lei;
- No âmbito do acesso aos documentos administrativos a utilização de requerimento eletrónico disponibilizado pela entidade deve ser privilegiada pelo utente em relação a outros meios de comunicação eletrónica, não sendo, contudo, exclusiva;
- Cada município possui poder regulamentar próprio para definir o formato de requerimentos eletrónicos a disponibilizar aos utentes no respetivo sítio institucional;
- Qualquer motivo de recusa de acesso deve ser concretizado perante o requerente;
- Fundamentando-se a recusa em disposição regulamentar deve a entidade requerida identificá-la, indicando com precisão o respetivo teor, o ato que a publica e jornal ou boletim oficial de publicação, permitindo, assim, ao requerente a sua impugnação;
- As normas regulamentares respeitantes à utilização de requerimentos eletrónicos ou de modelos eletrónicos devem ser interpretadas em

conformidade com o regime legal de acesso a documentação administrativa, o Código do Procedimento Administrativo e o diploma legal que estabelece medidas de modernização administrativa;

- Deverá ser facultado o acesso, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 15 de março de 2023.

Paulo Braga (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - João Dias Coelho - João Miranda - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)