

Parecer n.º 89/2023

Processo n.º 914/2022

Queixoso: (A.)

Entidade Requerida: Câmara Municipal de Alcobaça

I - Factos e pedido

1. (A.), na qualidade de advogado, requereu à Câmara Municipal de Alcobaça *«ao abrigo do n.º 3 do artigo 110.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) (...) o fornecimento de cópias não autenticadas relativas ao processo»:*
 - 01/2018/119/0 - especificamente, *«cópias das páginas 2, 28 a 63, 75 a 76, todas do volume 1. Cópias dos 29 ficheiros digitais na pasta consultas e ainda cópias das últimas plantas de arquitetura aprovadas (alteração)»* e;
 - 04/2018/422/0 - especificamente, *«cópias das páginas (...) 1 a 4, 8, 12 a 16 e 55 a 59.»*.
2. Em resposta, a Câmara Municipal de Alcobaça informou: *«(...) considere-se (...) devidamente notificado que, tendo invocado a qualidade de advogado, deverá, previamente ao deferimento do seu pedido, juntar prova documental do exercício de mandato ou outros poderes de representação, nos termos e para os efeitos do artigo 1 10.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, (...) (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação), relativamente ao processo identificado em epígrafe. / Considere-se (...) igualmente notificado que, nos termos do n.º 3 do artigo 119.º do Código do Procedimento Administrativo, caso não seja dado cumprimento ao solicitado não se dará seguimento ao procedimento, sendo o mesmo arquivado.»*.
3. Na sequência, (A.) apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), nela referindo: *«Em (...) o signatário consultou nos serviços técnicos da Câmara Municipal de Alcobaça os processos de licenciamento de obras particulares com os números 01/2018/119/0 e 04/2018/422/0. / Na sequência da consulta, e por ter detetado elementos que lhe pareciam suscetíveis de configurar ilícitos, o Signatário requereu cópias de diversos elementos de ambos os*

processos. / O que fez através dos competentes modelos de requerimento fornecidos pela própria autarquia para o efeito. / Tais requerimentos ficaram sem resposta até que em 20/09/2022, o Signatário foi notificado via e-mail dos despachos proferidos pelo Diretor do Departamento de Ordenamento do Território (adiante DDOT) (...). / Neles o DDOT intimava o Signatário a junta procuração forense para fornecimento dos documentos requeridos, sob pena de arquivamento do pedido. (...). / Sucede que até à data não só não foram facultados ao Signatário os elementos requeridos. / Como não houve qualquer resposta à Reclamação. / Note-se que os processos em causa respeitam ao licenciamento de uma / operação urbanística que está a ser amplamente contestada pela população. / Em relação à qual tem o Signatário conhecimento de correrem já queixas-crime no DIAP de Alcobaça. / Pelo que a atitude do DDOT e da própria Câmara de Alcobaça se reveste de especial gravidade, por permitir o prosseguimento de uma obra sob fortes indícios de ilegalidade no respetivo licenciamento. (...)».

4. Convidada a responder à queixa, a Câmara Municipal de Alcobaça informou: «(...) 2 - Os requerimentos tinham por objeto documentos integrados no processo de licenciamento de uma obra particular e no processo de vistoria dessa mesma obra promovida por um munícipe de Alcobaça, que não o queixoso. / 3 - Como deles consta, esses requerimentos foram apresentados “ao abrigo do no 3 do artigo 110º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)”. / 4 - Segundo estabelece essa norma legal, “Os interessados têm direito a consultar os processos que lhes digam diretamente respeito, nomeadamente por via eletrónica, e de obter as certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que os integram, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas”. / 5 - Tendo os serviços urbanísticos da CMA verificado que os processos de licenciamento e de vistoria da operação urbanística em causa não diziam diretamente respeito ao queixoso, concluíram-se que ele não gozava do direito que aquela norma legal confere aos cidadãos a quem os processos “digam diretamente respeito”. / 6 - A identificação do queixoso como Advogado” nos requerimentos que apresentou não permitiu aos serviços urbanísticos da

CMA concluir se ele agia em nome pessoal, ou se estava “no exercício da sua profissão” (...) gozando do direito de solicitar fotocópias e certidões “sem necessidade de exhibir procuração”, como prevê o artigo 79.º do Estatuto da Ordem dos Advogados. / 7 — O facto de o queixoso ter declarado que formulava os requerimentos na qualidade de “Advogado” não dissipou a dúvida dos serviços urbanísticos da CMA sobre se ele agia em nome próprio ou no exercício de mandato, tanto mais que a menção “Advogado” não foi acompanhada da referência a qualquer mandato ou da identificação de qualquer mandante. / 8 - Ao pedirem ao queixoso a junção de procuração aos seus requerimentos, os serviços urbanísticos da CMA visaram esclarecer a real qualidade em que o mesmo agia, tanto mais que ele já anteriormente tinha solicitado a emissão de fotocópias e de certidões de documentos administrativos integrados noutros processos na expressa qualidade de mandatário da designada Associação de Defesa do Ambiente de São Martinho de Porto. / 9 - Na sua queixa à CADA, o queixoso não se limita a apelar à intervenção da CADA junto da CMA. Vai mais longe e insinua a prática de ilícitos por parte da CMA, que, no entanto, não identifica minimamente. / 11 — A verdade é que os atos administrativos prolatados nesse processo são válidos, e não foram contenciosamente impugnados pelo queixoso, nem por qualquer outro cidadão. (...)».

II - Apreciação jurídica

1. Refira-se, previamente, que à CADA compete a apreciação de queixas por falta de resposta, indeferimento, satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos, nos termos previstos no artigo 16.º 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).
2. À CADA cabe zelar apenas pelo cumprimento da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA) - cf. artigo 28.º -, pelo que, no âmbito da apreciação de queixas, não lhe compete pronunciar-se sobre questões alheias ao regime de acesso aos documentos administrativos, designadamente, que se

prendam com a legalidade de procedimentos ou atuação/omissão de entidades ou de titulares de órgãos.

3. A documentação solicitada diz respeito a processos de licenciamento de obras particulares, sendo que, dos elementos trazidos pelas partes, não é possível concluir se os procedimentos administrativos, a que os documentos se referem, se encontram findos.
4. Em regra, quando um procedimento administrativo se encontra em curso, aplica-se, quanto ao acesso, não a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), mas o regime jurídico previsto para esse procedimento - cf. artigo 1.º, n.º 4, da LADA.
5. Já se o procedimento se encontrar findo, o acesso é, em regra, submetido ao regime da LADA.
6. A CADA tem-se pronunciado em inúmeros pareceres sobre o acesso a documentos administrativos que integram processos de licenciamento de obras particulares, entre outros, os Pareceres n.ºs 31/2023, 4/2023, 418/2022, 370/2022, 329/2022, 18/2022, 345/2021, 110/2021, 31/2021, 13/2021, 10/2021, 5/2020, 42/2020, 149/2020, 199/2020 e 221/2020 (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 pelo seu número).
7. Resulta da doutrina expendida nos referidos pareceres que, tratando-se de procedimento em curso, haverá que atender às disposições próprias de acesso à informação constantes do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12.
8. Tratando-se de procedimento findo, aplica-se a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, (LADA).
9. À luz da citada doutrina, que se reitera, os documentos administrativos que integram processos de licenciamento de obras particulares são, por regra, livremente acessíveis nos termos do artigo 5.º da LADA.
10. É, nomeadamente, de acesso livre o nome dos intervenientes no processo de licenciamento.
11. Não são, contudo, de livre acesso os dados pessoais eventualmente constantes da documentação, irrelevantes para a tomada da decisão administrativa - cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da LADA, conjugado com o

artigo 4.º, 1 do Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril) e artigo 6.º, n.º 5 e 9, da LADA.

12. Pelo que, na falta de autorização do titular dos dados ou da demonstração pelo requerente de um interesse direto, pessoal e legítimo, constitucionalmente relevante que sobreleve o direito de proteção de dados pessoais do respetivo titular - cf. artigo 6.º, n.º 5, alíneas a) e b) e 9, da LADA-, os dados pessoais sujeitos a reserva devem ser objeto de expurgo, nos termos do n.º 8 do artigo 6.º da LADA, designadamente: números de identificação civil e fiscal, morada e números de contacto.
13. Quanto à forma do acesso dispõe o artigo 13.º, da LADA: «1 - O acesso aos documentos administrativos exerce-se através dos seguintes meios, conforme opção do requerente: /a) Consulta gratuita, eletrónica ou efetuada presencialmente nos serviços que os detêm; /b) Reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou eletrónico; c) Certidão / (...).».
14. Assim, salvo alguma impossibilidade, que sempre caberá à entidade requerida invocar, a documentação deve ser facultada na forma solicitada pelo requerente.
15. O acesso deverá ser facultado no quadro exposto.
16. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá comunicar ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias, conforme dispõe o artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

- Em regra, quando um procedimento administrativo se encontra em curso, aplica-se, quanto ao acesso, não LADA, mas o regime jurídico previsto para esse procedimento;
- Findo o procedimento, o acesso é, em regra, submetido ao regime da LADA;
- Os documentos administrativos que integram processos de licenciamento de obras particulares findos são, por regra, livremente acessíveis, nos

- termos do artigo 5.º da LADA, não necessitando o requerente de apresentar qualquer justificação para o efeito;
- Não são, contudo, de livre acesso os dados pessoais eventualmente constantes da documentação, irrelevantes para a tomada da decisão administrativa;
 - Na falta de autorização do titular dos dados ou da demonstração pelo requerente de um interesse direto, pessoal e legítimo, constitucionalmente relevante que sobreleve o direito de proteção de dados pessoais do respetivo titular - cf. artigo 6.º, n.º 5, alíneas a) e b) e 9, da LADA, os dados pessoais sujeitos a reserva devem ser objeto de expurgo, nos termos do n.º 8 do artigo 6.º da LADA, designadamente os que respeitam a números de identificação civil e fiscal, a morada e aos números de contacto;
 - Nos termos da LADA, salvo algum impedimento, que sempre terá de ser invocado pela entidade requerida, a regra é a de que cabe ao requerente a escolha da forma do acesso, de entre as previstas no artigo 13.º, n.º 1, da LADA;
 - Inexistindo obstáculo, deve ser facultado o acesso na forma escolhida pelo requerente;
 - Deverá ser facultado o acesso no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de abril de 2023.

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