

Parecer n.º 105/2023

Processo n.º 1021/2022

Queixoso: (A.)

Entidade requerida: Câmara Municipal da Póvoa de Varzim

I - Factos e pedido

1. (A.), opositora ao procedimento concursal comum para a constituição de vínculo de emprego público na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado para a carreira e categoria de técnico superior - recursos humanos - notificada da lista de ordenação final, *«para querendo, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, se pronunciarem»* solicitou à Câmara Municipal de da Póvoa do Varzim *«(...) o acesso, por consulta gratuita eletrónica, aos documentos do processo das 3 candidatas»* que identifica. Disse, ainda, que *«o acesso pode ser concedido por via eletrónica, como requerido, expurgando-se dos documentos de cada candidata requerida os dados de natureza não necessários ao fim visado, como endereço postal ou eletrónico, número de telefone, entre outros»*.
2. A entidade requerida disse: *«incumbe-me o júri do procedimento concursal de comunicar-lhe que poderá consultar, presencialmente, os documentos do processo das 3 candidatas abaixo mencionadas, na próxima segunda-feira dia (...)»*.
3. A requerente retorquiu: *«como sabem estou a trabalhar e em exercício de funções públicas o que a consulta presencial dos documentos pode trazer prejuízo para o meu serviço. Reitero o meu pedido de acesso aos documentos por via eletrónica sendo-me fornecido o acesso a uma pasta partilhada atuando num “princípio da administração aberta»*. Solicito que me seja enviado por este meio e facultada a informação relativa aos critérios da entrevista profissional de seleção enunciados no aviso do procedimento concursal que (...) deveria ter sido anexada à ata n.º 5 e 6 (...) solicito ainda que me seja enviada a ata a que se referem no ponto 4. do aviso do PC».
4. A entidade respondeu: *«cumpre-nos informar que, nos termos do artigo 13.º n.º 1 e 6 da LADA e pareceres da Comissão de Acesso aos*

Documentos Administrativos (CADA) “a) Consulta gratuita eletrónica ou efetuada presencialmente nos serviços que os detêm (...) a entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos”. Desta feita, sendo que o procedimento concursal não está totalmente digitalizado, a disponibilização do mesmo via digital implicaria um esforço considerado desproporcionado. Por outro lado, o princípio da administração aberta prevê o livre acesso aos documentos e não, simplesmente, a sua disponibilidade eletrónica. Posto isto, mantemos a disponibilidade para a consulta presencial, disponibilizando as grelhas de correção tanto das provas de conhecimento, bem como das avaliações psicológicas».

5. A requerente retorquiu: *«não tenho condições para aceder presencialmente ao processo e à consulta dos documentos (...) não considero que haja qualquer desproporcionalidade nem se verifica que “envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” até porque apenas em sede de candidatura ao PC houve necessidade de entrega de documentos em suporte papel. Na eventualidade da minha presença para consulta poderia in loco ser solicitado cópia dos documentos mesmo que com custos pelo que poderá igualmente ser feito, pelos serviços, um pdf. dos documentos e ser-me enviado digitalmente, por via email ou acesso através de uma pasta por correio eletrónico. Não se compreende como uma grelha de avaliação de critérios, de apenas 3 candidatos pode ser considerado desproporcional e que não seja exequível o seu envio por email. Não se compreende igualmente como uma prova de conhecimentos escrita, que é anónima, e sem qualquer dado de identificação do candidato ou o relatório da avaliação psicológica de 3 candidatos (apenas o relatório) seja desproporcional. Não existe, portanto, forma de comparação para poder realizar um exercício de direito de participação de interessados não me sendo dado o acesso à informação».*

6. Inconformada, a requerente apresentou queixa junto da CADA por «*não me ter possibilitado o acesso aos documentos, pela via, eletrónica, aos documentos do processo*».
7. Convidada a entidade requerida a pronunciar-se, nos termos e para os efeitos do artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), disse: «*não existe a obrigatoriedade de disponibilização dos documentos administrativos em formato eletrónico, cabendo, nos termos gerais, essa escolha ao requerente. Todavia, como dispõe o n.º 6 do art.º 13.º da LADA “A entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” (...) Ora (...) o processo administrativo do procedimento em apreço encontra-se maioritariamente em papel - processo anterior à existência da plataforma informática de recrutamento. Seria necessário a impressão de todos os documentos, relativos às três candidatas e, (...) a supressão de todos os dados pessoais não relevantes para o pedido em concreto (...) a adaptação da documentação para satisfazer o pedido seria desproporcionada e não se poderá considerar só a manipulação dos mesmos - processo moroso e dependente de recursos humanos para o efeito. Nunca foi intenção do Município impossibilitar o seu acesso, mas permiti-lo de forma a não subcarregar o serviço (...) Mais (...) o envio em formato digital, sem mais, consubstancia uma forma de consulta gratuita, mas também de reprodução gratuita dos documentos. Os mesmos, enviados sem qualquer proteção - programa informático que o Município não dispõe - permite a reprodução infinita dos documentos em questão, não garantindo qualquer permanência no círculo restrito dos titulares do direito à sua consulta (...) Por fim (...) nunca foi intenção (...) dificultar ou impedir a consulta de qualquer procedimento concursal, permitindo a sua consulta integral de forma legal e adequada, maioritariamente de forma presencial*».
8. Em 24.11.2022 foi homologada a lista unitária de ordenação final¹.

¹ <https://www.cm-pvarzim.pt/municipio/recursos-humanos/servico-de-recrutamento-e-selecao/2022-2/1-tecnico-superior-na-area-dos-recursos-humanos/aviso-diario-da-republica-edital-lista-unitaria-de-ordenacao-final-homologada/>

II - Apreciação Jurídica

1. A entidade requerida não se opõe ao acesso à informação requerida. A questão controvertida diz respeito, unicamente, à forma do acesso.
2. Dispõe o artigo 13.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (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. (...) 6 - A entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos.».
3. Vejamos.
4. A requerente solicitou «o acesso, por consulta gratuita eletrónica»/«acesso a uma pasta partilhada»/«poderá igualmente ser feito, pelos serviços, um pdf dos documentos e ser-me enviado digitalmente, por via email ou acesso através de uma pasta por correio eletrónico».
5. A entidade requerida disse à requerente «que, poderá consultar, presencialmente, os documentos»/«o procedimento concursal não está totalmente digitalizado, a disponibilização do mesmo via digital implicaria um esforço considerado desproporcionado».
6. A escolha da forma de acesso cabe à requerente nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da LADA.
7. Mas, importa sublinhar que a consulta eletrónica e a reprodução por meio eletrónico são realidades diferentes.
8. Esta Comissão pronunciou-se a propósito desta questão no Parecer n.º 287/2021 (disponível, como todos, em www.cada.pt): «16. (...) a alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º da LADA dispõe: “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.” Esta consulta eletrónica é a que utiliza, por exemplo, um ecrã de computador. / 17. Diferente é a

digitalização de cópias, que já não cabe na consulta, mas, sim, na reprodução, conforme dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º da LADA: “Reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou eletrónico”. / 18. Note-se que a digitalização não é necessariamente gratuita, ao contrário da consulta, que é sempre gratuita. Se as cópias não estiveram já informatizadas, é devido um custo, previsto no artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da LADA. / 19. O envio pelo correio eletrónico, esse, sim, é gratuito nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea d).».

9. No caso, a entidade requerida alegou que o procedimento concursal *«encontra-se maioritariamente em papel»*.
10. Assim sendo, a requerente não poderá realizar a *«consulta gratuita, eletrónica»* (o procedimento não está integralmente em sistema informático), e a julgar pelo exarado na matéria de facto o que a requerente parece querer é a digitalização de cópias e o seu envio por correio eletrónico.
11. Aqui, poderá ter que se atentar à exigência do pagamento de uma taxa pela digitalização dos documentos.
12. A doutrina da CADA sobre a matéria é que se encontra sintetizada no Parecer n.º 87/2021, e com referência a múltiplos outros:
«O acesso gratuito através da digitalização, não se verifica em todas as circunstâncias, designadamente quando os documentos não se encontram já digitalizados. Assim, pelos documentos que (já) estão informatizados (em que já foi feita a conversão para digitalização) e que são enviados por correio eletrónico ao requerente, não é devida qualquer taxa. É que não se pode imputar ao requerente encargos e custos que a Administração não tem com a digitalização para satisfazer o seu pedido. Outra situação é o documento não estar em formato digital, isto é, para que o documento se assuma como reprodução eletrónica, tenha que se proceder à sua digitalização. Pode-se considerar que, nesses casos, a cópia digitalizada tem encargos e custos que a lei manda contabilizar, nos termos do disposto no artigo 14º, nº 1, alínea a) da LADA. Assim, importa ler o preceito em conjunto, com o artigo 13º, nº 1, alínea b), nº 4, e artigo 14º, nº 1, alíneas a) e d). Prontamente se dirá que se fosse intenção do

legislador que toda a digitalização fosse gratuita não a incluía, certamente, no art.º 14º, n.º 1, alínea a)».

13. No caso, como haverá lugar à digitalização de alguns documentos, a cópia digitalizada tem encargos e custos que a lei manda contabilizar nos termos do disposto no artigo 14º, n.º 1, alínea a) da LADA.

14. Já quanto ao alegado pela entidade requerida:

- Da desproporcionalidade do esforço desenvolvido pela entidade requerida no expurgo da informação reservada.

Atente-se que é solicitado o acesso à documentação de 3 candidatas do procedimento concursal e no decorrer da troca de correspondência a requerente foi reduzindo o pedido.

- Em relação às dificuldades apresentadas pela entidade requerida, no que diz respeito aos recursos humanos existentes para cumprir o direito de acesso, *«processo moroso e dependente de recursos humanos para o efeito»*, devem essas mesmas dificuldades ser comunicadas à requerente, podendo o acesso, sendo o caso, ser facultado de forma faseada, de modo a não prejudicar o normal funcionamento dos serviços, no quadro legal previsto no artigo 15.º, n.º 4, ainda da LADA.

- Em relação à utilização indevida, deve atender-se que não se pode recusar o acesso a documentos, com base num receio de uso indevido, mas sim, com fundamento nalguma das restrições previstas no artigo 6.º da LADA. Assim, ou existe de facto alguma dessas restrições ou, inexistindo, não há fundamento para denegar o acesso.

15. Termos em que se houver necessidade de melhor esclarecimento, deverá a entidade requerida solicitá-lo à requerente sobre exatamente o que pretende, calcular o custo da reprodução e informar a requerente, verificando, nomeadamente, se nesse quadro, a mesma mantém o interesse.

16. 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

Deve ser facultado o acesso, no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de abril de 2023.

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