

Parecer n.º 112/2023

Processo n.º 873/2022

Queixosa: (A.)

Entidade requerida: Câmara Municipal de Salvaterra de Magos

I - Factos e pedido

1. Na sequência de pedidos de documentação dirigidos por (A.) à Câmara Municipal de Salvaterra de Magos e no âmbito de troca de correspondência entre as partes sobre o solicitado, o município informou (A.): *«No que concerne ao processo 21/(...): Limpeza de Terreno (...) em Marinhais: / - O processo encontra-se findo - Ou seja, a senhora (A.) já tem o processo integral (tal como se encontra), por requerimento anterior; / No que concerne ao processo 21/(...) Reclamação por Danos provocados por Arvores Vizinhas, Curral, Canil, Galinheiros, Funcionamento de Oficina e Botijas de Gás: / - Julgo que, concentra o seu pedido, onde se encontra a tramitação das suas participações. / É sobre este último que pretende cópias? Uma vez que já tem do primeiro aqui referido. / Relativamente às licenças de ruído (ou outras) emitidas a outras pessoas que, não a própria (no caso a senhora (A.)), não são passíveis de consulta ou reprodução atendendo à proteção de dados pessoais.»*.
2. Em face da referida informação, (A.) dirigiu o seguinte requerimento ao município: *«Reitero os pedidos de cópias dos vários processos contra os srs. (B.) - (...), Marinhais*
 1. *Quanto ao Processo 21/(...): limpeza de terreno na EN367, (...) em Marinhais: continuo a solicitar as cópias integrais do processo, pois anteriormente não me foram concedidas pois o processo estava a decorrer. (...)*
 2. *Quanto ao pedido de cópias integrais da licença da oficina do meu vizinho e qual o horário de funcionamento da referida oficina, tenho todo o direito a essa informação (...) Obviamente que a Câmara Municipal não irá ocultar /omitir dados sobre atividades consideradas pseudo legais e que coloquem em perigo a saúde dos meus familiares,*

- como fomos informando ao longo deste último ano. Mantenho o pedido de cópias integrais deste processo;*
- 3. Quanto ao pedido de cópias integrais da queixa de botijas de gás (...) [m]antenho o pedido de cópias integrais deste processo.*
 - 4. Quanto ao pedido de cópias integrais dos vários supostos autos de notícias por ruído de festas/oficina a laborar depois das 23h que vos foram remetidos pela GNR de Marinhais, Salvaterra de Magos/Coruche, desde 2010 ate 2022. Mantenho o pedido de cópias integrais deste processo.*
 - 5. Quanto ao pedido de cópias integrais dos vários processos de canil/galinheiro/moscas varejeiras/barulho insuportável de animais e mau cheiro. Mantenho o pedido de cópias integrais deste processo.».*
- 3. Na sequência da disponibilização de parte dos documentos e da comunicação de (A.) sobre a existência de documentação em falta, o município comunicou: «(...) A questão das botijas de gás está integrada no processo [cuja] cópia lhe facultámos, o qual tem outras queixas. / Relativamente a autos de notícia remetidos pela GNR por ruído excessivo em virtude de festas ou por oficina em funcionamento após as 23h, não rececionámos ou não nos foi enviado pela autoridade policial referida autos sobre tais temas referentes ao sue vizinho. / Em suma: / Entregaremos cópia do processo que motivou o embargo e a contraordenação (...). / Nada mais temos, para além do que lhe entregámos, sobre os temas por V. Exas. propostos.».*
 - 4. Em reação, (A.) informou: «(...) 1. Quanto as cópias integrais do processo do enchimento de botijas de gás realizada por mim nos anos 2014/2015 nada me foi entregue e é este processo que desejo. / 2. Quanto ao licenciamento do espaço dos meus vizinhos, tanto 2 das oficinas como 3 das habitações e sendo um documento público. Nada me foi entregue e necessito para entregar no tribunal conforme refiro desde julho de 2021. (...) / 3. Quanto ao barulho e as contraordenações da GNR de Marinhais, o horário da oficina sendo um documento público solicito também que me remeta. / 4. Quanto ao documento da queixa do embargo (...) irei passar (...) para recolher; / 5. Quanto à licença de utilização e obras realizadas pelo meu vizinho e sendo um documento público tenho todo o direito ao*

número de licenciamento, bem como, datas, prazos e se foi ou não instaurado processos de contraordenação e embargos e em que datas, pois (...) eu na qualidade de lesada tenho obras realizadas pelos meus vizinhos que por nós não foram aprovadas. (...) / Mais acrescento que passo (...) para recolher informação solicitada e entregar no tribunal.».

5. Subsequentemente (A.) apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nela referindo. *«(...) solicitei (...) os alvarás de construção, utilização das 3 vivendas + 2 oficinas + 3 anexos sítos (...) Marinhais, que segundo a Câmara Municipal (...) pertencia ao Sr. (B.), NIF (...) e por falecimento deste a (.../.../...) supostamente pertence a: / 1. (C.), NIF (...), 2. (D.), NIF (...), 3. (E.), NIF; / Necessito de cópia de todos os alvarás de construção do canil, curral e galinheiro. / Empresa de reboques (...) Lda. NIF (...), neste caso necessito do alvará camarário de utilização bem como o horário. / necessito da licença de ruído 65/2021 emitida pela CM Salvaterra de Magos (incluindo todos os documentos desde o pedido até à licença), pois nesta festa o meu vizinho optou por disparar vários tiros acaba a minha filha por ficar com 95% de incapacidade. / (...)/ (...) estes srs laboram 24 hrs e não podemos habitar a nossa casa e necessito destes documentos para iniciar o pedido de encerramento da atividade e saber se todas as obras realizadas possuem ou não alvará e se foram alvo de embargos e quando e como foram concluídos os processos.».*
6. Em resposta à queixa, a Câmara Municipal de Salvaterra de Magos disse: *«(...) não obstante a verificação do estatuído no n.º 3 do artigo 15.º da LADA (...): a senhora (A.) dirigiu ao município (...) um conjunto de pedidos variados (de forma repetitiva e continuada); / (...) foram entregues as cópias solicitadas (3 processos administrativos). / Em suma, os pedidos de reprodução documental dirigidos aos serviços correspondem a queixas variadas provenientes da própria (A.) / À senhora (A.) foram entregues as participações que efetuou por ruídos de oficina, por existência de botijas de gás, por animais em mau estado (...) por oficina a funcionar sem licença, por corte de árvores. / (...) Constam do processo administrativo entregue (reproduzido) as informações e conclusões das visitas efetuadas pela fiscalização, pelo veterinário e pela*

própria direção regional de veterinária, donde não resultam quaisquer ilicitudes (...). / No local não há oficina a laborar (há uma garagem), não se verific[aram] perigos relativos a botijas de gás, nem se verific[aram] quaisquer perigos referentes à saúde animal. / De tudo o alegado foi a senhora (A.) informada / notificada, tendo, aliás, na sua posse a cópia dos processos. / Já quanto aos pedidos reiterados e referentes: / a documentos nominativos de pessoas singulares (alvarás) / Respeitando o artigo 5.º da LADA (...) temos, enquanto entidade administrativa pública e responsável pelo tratamento de dados pessoais de preservar os dados pessoais respeitando as restrições de acesso constantes do artigo 6.º do mesmo diploma legal. / Ou seja, em pleno respeito pelo n.º 5 do artigo 6.º, não cedemos a documentação solicitada exceto se a senhora cumprir uma das alíneas do n.º 5 do artigo 6.º do diploma em análise. / No entanto e apesar da proteção a que está o Município legalmente obrigado a efetuar, (...) tem reiteradamente informado a senhora (A.) sobre tudo o que requer, estando, aliás, o Município (...) na disposição de ceder a documentação parcial (ocultando / expurgando os dados pessoais- protegendo-os). / Mais se informou a senhora (A.), que reiteradamente alega os pedidos para efeito de ação judicial contra os seus vizinhos que, cederemos toda a documentação que, o tribunal entender solicitar (incluindo nominativos) (...).»

7. No seguimento, a queixosa reiterou os termos da queixa acrescentando: *“Na sequência dos diversos pedidos de documentos administrativos ao Município de Salvaterra de Magos, incluem-se os alvarás referentes às construções existentes no prédio identificado e os referentes ao uso que do mesmo é feito, (...) os quais são necessários para que a ora requerente possa exercitar os seus direitos a opor-se aos ruídos, cheiros e outras atividades nocivas decorrentes da utilização de tal prédio que o referido Município se tem escusado a disponibilizar (...). / (...) [S]empre se dirá que a requerente não está autorizada pelos titulares dos “alvarás”, pois tem pretensão oposta aos mesmos, contudo a al. b) a tal não obsta à recusa, pois, tal violaria o princípio da proporcionalidade também referido na citada disposição legal. / Assim, o Município reclamado recusa a entrega de tais documentos que lhe foram expressamente solicitados e se*

afiguram necessários para por termo a uma situação de violação grosseira dos direitos da requerente, designadamente para instruir o acesso ao direito e aos tribunais, o qual integra o direito à prova, o que se sobrepõe a eventuais interesses legítimos pessoais dos titulares dos documentos.».

II - Apreciação jurídica

1. A presente queixa versa sobre o acesso aos alvarás de construção e de utilização de «3 vivendas + 2 oficinas + 3 anexos», sitos em terreno vizinho ao habitado pela aqui queixosa e respetiva família e licença de ruído respeitante aos mesmos edifícios, sendo que a Câmara Municipal de Salvaterra de Magos já informou disponibilizar a documentação que exista salvo quanto aos dados pessoais, que no seu entendimento, são matéria reservada. É sobre o acesso a esta documentação, mais concretamente, sobre o acesso aos dados pessoais nela contidos que se debruça o presente parecer - cf. artigo 16.º, n.º 1, e artigo 30, n.º 1, alínea b), 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. E observe-se, desde já, que a objeção relativa a dados pessoais só valerá quanto a dados de pessoas singulares, pois só a estas se reporta 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), para o qual remete o artigo 3.º, n.º 1, b), da LADA.
3. A emissão de alvará de licenciamento de obras de construção, alteração, ampliação, demolição ou reconstrução está sujeita a publicitação através da «*afixação no prédio objeto de qualquer operação urbanística de um aviso, visível do exterior, que deve permanecer até à conclusão das obras*», aviso que «*deve mencionar, consoante os casos, as especificações previstas nas alíneas a) a g) do n.º 1 e a) a c) e f) a i) do n.º 4 do artigo 77.º*», incluindo pois, a identificação do titular do alvará ou da licença - cf. artigo 78.º, n.º 1, e n.º 4, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE).

Por isso, todos os elementos de publicitação obrigatória do alvará de licenciamento de obras são de acesso livre.

4. Não são, contudo, de livre acesso os dados pessoais 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.
5. 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.
6. Já a emissão do alvará de autorização de utilização/ alterações da utilização de edifícios ou suas frações, não se encontra, aparentemente, sujeita à publicitação prevista para a emissão do alvará de construção. No entanto, não se vislumbra existir razão para que o nome do titular da licença de utilização esteja sujeito a uma maior proteção do que aquela que é conferida ao nome do titular do alvará de construção e que, por isso, deva estar sujeito a reserva de acesso.
7. Pelo que este elemento deve poder ser livremente acessível tal como sucede com o nome do titular de alvará de construção.
8. Ao acesso a outros elementos da identificação do titular do alvará de utilização, irrelevantes para a tomada da decisão administrativa, aplica-se o *supra* exposto em 4. e 5.
9. Sobre o acesso a licença especial de ruído e respetiva(s) adenda(s), designadamente à identificação do nome e domicílio profissional/ sede do respetivo titular, consoante se trate de pessoa singular ou coletiva, localização, duração, horário ou condições do exercício da atividade – cf. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, que aprova o Regulamento Geral do Ruído, remete-se para o Parecer n.º 322/2021: *«Estes elementos são essenciais à transparência e controlo da atividade autorizadora da emissão de ruído em casos excecionais prevista no*

referido diploma [Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro], pelo que são livremente acessíveis.».

10. Naturalmente que a entidade requerida só tem o dever de facultar a documentação que exista, não tendo o dever de criar documentos para satisfazer o solicitado, conforme decorre do artigo 5.º, n.º 1, conjugado com o artigo 13.º, n.º 6, da LADA.
11. Pelo que em relação aos documentos que a entidade requerida já informou não existirem, não se verifica incumprimento do direito de acesso - cf. artigo 15.º, n.º 1, alínea d), da LADA.
12. Sobre o abuso do direito, invocado pela entidade requerida na pronúncia sobre a queixa, fundado na apresentação «*de pedidos variados (de forma repetitiva e continuada)*» veja-se a doutrina da CADA nesta matéria que consta, designadamente, no Parecer n.º 285/2019, lembrado, nos Pareceres n.ºs 122/2022, 220/2022 e 275/2022:
«Diga-se que esta Comissão tem entendido que a existência de múltiplos pedidos não é, por si, elemento que consuma a figura do abuso, designadamente nos Pareceres n.ºs 33/2018, 55/2018 e 56/2018 (...). Mas também é verdade que importa ter em atenção que o regime de acesso obedece, entre o mais, ao princípio da proporcionalidade. Pedidos de acesso reiterados, manifestamente obstrutivos, não se enquadram nas razões do regime de arquivo aberto; obrigando à canalização de recursos que, de outro modo, podem ser destinados à efetiva melhoria da atividade administrativa, poderão ser recusados. Porém, uma prévia situação genérica de abuso não exonera da análise de cada sucessivo pedido concreto (...).».
13. A existência de abuso do direito deve, pois, ser aferida pela entidade requerida em relação a cada pedido em concreto, devendo ser comunicada ao requerente no quadro da recusa do pedido - cf. artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da LADA conjugado com o n.º 3 do mesmo preceito, permitindo o exercício do contraditório.
14. No caso, não se afigura que a requerida tenha comunicado à requerente que o pedido se enquadra na previsão do artigo 15.º, n.º 3, da LADA.
15. Dos elementos do processo não se afigura que o pedido em causa revista carácter repetitivo ou sistemático e, por isso, seja «*manifestamente*

abusivo». Na verdade, a entidade requerida, como reconhece, não facultou documentação por entender estar sujeita a reserva. A insistência da requerente diante do município, no sentido de aceder aos documentos necessários à instrução de ação judicial que ponha termo às situações de vizinhança que descreve como perturbadoras do seu sossego e tranquilidade (e da respetiva família), documentos esses que lhe foram recusados sem fundamento bastante, é justificável, não consubstanciando uma situação de abuso do direito no quadro da LADA.

16. Deverá ser facultado o acesso no quadro exposto.

17. Deve agora entidade requerida, após a receção do presente parecer, comunicar ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias, conforme o disposto no artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

- Os dados pessoais de publicitação obrigatória que integrem o alvará de licenciamento de obras de construção, alteração, ampliação, demolição ou reconstrução são de acesso livre não estando, por isso, sujeitos a qualquer restrição de acesso;
- Também não se vislumbra existir razão para que o nome do titular da licença de utilização esteja sujeito a uma maior proteção do que aquela que é conferida ao nome do titular do alvará de construção e que, por isso, deva estar sujeito a reserva de acesso;
- O nome do titular de licença especial de ruído e respetiva adenda é um elemento cujo conhecimento se revela essencial à transparência administrativa, sendo livremente acessível;
- Os dados pessoais que integrem a documentação e que sejam irrelevantes à atuação administrativa devem ser objeto de expurgo nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA, é o caso, por exemplo de números de identificação civil e fiscal;
- A entidade requerida só tem o dever de facultar a documentação que exista, não tendo o dever de criar documentos para satisfazer o solicitado, conforme decorre das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, 13.º, n.º 6 e 15.º, n.º 1, *d*), da LADA;
- Deve ser facultado o acesso no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de abril de 2023.

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