

**Parecer n.º 120/2023**

**Processo n.º 274/2023**

**Queixoso:** (A.), jornalista, revista Sábado

**Entidade requerida:** Junta de Freguesia de Estrela

## **I - Factos e pedido**

1. (A.), jornalista, na sequência de uma consulta de processos administrativos respeitantes a adjudicações realizadas pela Junta de Freguesia de Estrela sinalizou, no quadro de várias comunicações, 35 folhas em relação às quais pretendia cópia, em 8 de março de 2023, reiterado em 15 de março de 2023, 21 de março de 2023 e 28 de março de 2023.
2. Invocando não ter tido resposta, apresentou queixa a esta Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA). Na queixa solicitou ainda indicação pela CADA, *“se tem, no seu historial de pareceres e decisões, posição sobre a recusa de uma entidade pública que um jornalista fotografe documentação administrativa, por exemplo, com telemóvel, quando a mesma foi disponibilizada ao abrigo da LADA.”*
3. No mesmo dia em que apresentou a queixa, recebeu a seguinte resposta da entidade requerida:

«(...)

*Relativamente aos documentos solicitados, somos a informar que:*

*- Empreitadas de obras públicas, para requalificação de ruas e acesso, por lotes na Freguesia de Estrela*

*Folhas n.º 1 à n.º 20 - fornecemos as cópias devidamente anonimizadas no âmbito do RGPD.*

*- Empreitada para Manutenção Preventiva e Corretiva de Calçadas e Sinalização Vertical, na área Geográfica da Freguesia de Estrela.*

*Folhas n.º 21 à n.º 24 - fornecemos as cópias devidamente anonimizadas no âmbito do RGPD.*

*- Prestação de serviços de criação artística e literária*

*Folhas n.º 25, n.º 26 e n.º 27 - fornecemos as cópias devidamente anonimizadas no âmbito do RGPD.*

*Empreitada para intervenção na Rua San'Ana à Lapa para aumentar a acessibilidade pedonal do referido arruamento e conseqüentemente aumentar a segurança da circulação dos peões*

*Folhas n.º 28 a n.º 33 - conforme indicado em comunicação previamente enviada, os referidos procedimentos resultaram de um árduo trabalho dos serviços, extraindo documento a documento, da plataforma digital, pelo que no âmbito da disponibilização que foi por V. Exa. solicitada, identificou-se que as folhas n.º 28, n.º 30, n.º 31, n.º 32 e n.º 33 eram respeitantes a esboços de trabalho das equipas técnicas que não relevaram para a tomada de decisão, não tiveram validação do Executivo, estando erradamente colocadas no dossier em causa, sendo que segundo o artigo 3.º, n.º 2 alínea a) da Lei 26/2016 de 22 de agosto, não se consideram os referidos documentos como administrativos pelo que não se verifica como concomitante o referido acesso, pelo que segue em anexo a folha n.º 29 respeitante ao processo que foi, efetivamente, implementado;*

*Folhas n.º 34 e n.º 35 - informa-se que a folha n.º 34 diz respeito à fatura n.º 2020/20, a folha n.º 35 diz respeito à fatura n.º 2020/25, tendo sido emitida uma nota de crédito NC 2020/06 relativamente à fatura n.º 2020/20, atendendo que o valor global contratado conforme cláusula n.º 16 do contrato é de € 45.815,00, tendo sido este valor liquidado conforme comprovativo de pagamento que constava do dossier.»*

4. Face a esta resposta, o requerente solicitou à CADA: «se é possível refazer a minha queixa para a situação acima descrita, ou seja que a CADA se pronuncie sobre a recusa de entrega de cópia de documentos administrativos após os mesmos serem disponibilizados e por nós identificados como de interesse jornalístico e público.

*Para registo, transcrevo a resposta a esse email, por nós enviada (...):*

*“Muito obrigada pela resposta e pela amabilidade de terem enviado digitalmente o pretendido.*

*Como foi referido, a revista Sábado pretende cópia das 35 folhas identificadas, e não de apenas algumas, decididas por vós a posterior como não administrativas.*

*Assim, vimos, ao abrigo da Lei 26/2016, requerer cópias das folhas que identificámos como “28”, “30”, “31”, “32” e “33”, que legitimamente e ao abrigo da lei n.º 26/2016 consultámos e identificámos nas vossas instalações, por vós supervisionado e por vós disponibilizado.*

*Naturalmente que o tratamento jornalístico que eventualmente será feito terá sempre em conta o que acabaram de explicar.”»*

5. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida comunicou à CADA o seguinte:

*«(...)*

*No dia 12.01.2023 o “Queixoso respondeu que: (...) Previno que pretendo uma cópia da documentação, possibilidade prevista da lei. Essa cópia poderá revestir-se de fotografias dos documentos com telemóvel, método que permite economia de tempo e recursos. (...).*

*No dia 30.01.2023, a Freguesia respondeu que:*

*(...)*

*Quanto ao pedido de documentação efetuado, importará clarificar o seguinte.*

*(...)*

*O que ora V. Exa. vem solicitar, parece-nos, ser um pedido de reprodução dos documentos administrativos, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.*

*Ora, no caso, decorre que a reprodução dos documentos está, nos termos do disposto no artigo 14.º da Lei n.º 26/2016, sujeita ao pagamento, pelo requerente, da taxa fixada, que não se poderá, claro está a deixar de cobrar.*

*Diga-se, aliás, que mesmo havendo quem considere que a reprodução por fotografia por uso de equipamento próprio se poderá enquadrar no conceito de “qualquer meio técnico” e, portanto, no artigo 13.º, n.º 1, al. b), certo é que o artigo 14.º é claro ao prever que o acesso através dos meios previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º “faz-se através de um único exemplar, sujeito a pagamento, pelo requerente, de taxa fixada.”*

*Aceitar que assim não seja, implica a violação do princípio da legalidade, o que não pode suceder.*

*Ademais, a reprodução por fotografia por uso de equipamento próprio não permite salvaguardar inteligibilidade e fiabilidade do conteúdo dos documentos, o que não se pode conceber.*

*Face ao exposto, agradecemos que nos confirme se pretende requerer a reprodução por fotocópia.*

*(...)*

*No dia 31.01.2023 o “Queixoso” respondeu ao teor do correio eletrónico de 30.01.2023 nos seguintes termos: “(...). Sim, pretendo reprodução. Qual é o valor do mesmo? (...).*

*Ora, resulta, portanto claro que o “Queixoso” concordou com o reagendamento e respetiva fundamentação e, bem assim, com a fundamentação concernente à necessidade de ter de haver o pagamento pela reprodução dos documentos.*

*Assim sendo, salvo o devido respeito, não se entende como pode o “Queixoso” pretender com o teor da comunicação que enviou à CADA contestar a referida decisão, quando com a mesma concordou. Como se pode ver, nenhuma das queixas pretensamente apresentadas pelo ora queixoso foram apresentadas na referida troca de comunicações.*

*A referida pretensa queixa é quanto a este propósito consubstanciadora de abuso de direito, na modalidade de venire contra factum proprium, por contrária à atuação expressamente manifestada, além de ser completamente intempestiva, e, por consequência, extemporânea.*

*(...)*

*Sem prejuízo de quanto invocado, importará (...) informar V. Exas de que no mesmo dia 30.03.2023 (...) enviou o Queixoso à Freguesia de Estrela o seguinte correio eletrónico: “(...). Como foi referido, a revista SÁBADO pretende cópia das 35 folhas identificadas, e não de apenas algumas, decididas por vós a posterior como não administrativas. (...).*

*(...)*

*Ao referido email respondeu (...) a Freguesia de Estrela, com o seguinte teor:*

*(...) mantemos aquilo que já transmitimos e informamos que não resulta de uma decisão à posteriori.*

*Sem prejuízo de o dever de colaboração não compreender a elaboração de dossiers estruturados os sínteses da documentação existente, os serviços alocados ao pedido de V. Exas., deixando de estar alocados ao cumprimento de tarefas para satisfação dos fregueses, tentaram organizar os dossiers da melhor forma possível.*

*Por nada ter a esconder, a Freguesia disponibilizou os dossiers, só tendo verificado aquando do pedido de reprodução que constavam do processo, a saber as folhas n.º 28, n.º 30, n.º 31, n.º 32 e n.º 33 que eram respeitantes a esboços de trabalho das equipas técnicas, que não relevaram para a tomada de decisão, não tiveram validação do Executivo, estavam erradamente colocadas no dossier em causa, e, por isso, não integram o respetivo procedimento administrativo.*

*Se assim é, os documentos em causa enquadram-se na exclusão prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea a) da Lei 26/2016 de 22 de agosto, de acordo com o qual, não se consideram os referidos documentos como administrativos pelo que não se verifica concomitante o referido acesso. Tal posição é, aliás, salvaguardada pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, porquanto, não se compreenderia que se considerassem como documentos administrativos, o que não são, e integrantes de um determinado procedimento administrativo, o que não é, e que mesmo assim, com as características acima expressas, pudessem, na verdade, vir a ser disponibilizadas e utilizadas como se documentos administrativos se tratassem ou pertencentes a determinado processo administrativo, e, portanto, contribuindo, para o iter cognoscitivo de uma determinada decisão, que na verdade não ocorreu, colocando, assim, em causa, o interesse público.»*

## **II - Apreciação jurídica**

1. A presente apreciação jurídica tem em conta a solicitação do queixoso de pronúncia «sobre a recusa de entrega de cópia de documentos administrativos após os mesmos serem disponibilizados e por nós identificados como de interesse jornalístico e público».

2. A demais matéria ou perdeu atualidade (porque, entretanto, houve a resposta ao pedido) ou é de mero esclarecimento, a poder ser dado, se nele persistir interesse, fora do quadro deste parecer.
3. Dispõe o artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto (LADA): *“A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias:/ c) Comunicar por escrito as razões da recusa, total ou parcial (...).”*
4. A entidade requerida comunicou ao requerente *“que as folhas n.º 28, n.º 30, n.º 31, n.º 32 e n.º 33 eram respeitantes a esboços de trabalho das equipas técnicas que não relevaram para a tomada de decisão, não tiveram validação do Executivo, estando erradamente colocadas no dossier em causa, sendo que segundo o artigo 3.º, n.º 2 alínea a) da Lei 26/2016 de 22 de agosto, não se consideram os referidos documentos como administrativos pelo que não se verifica como concomitante o referido acesso, pelo que segue em anexo a folha n.º 29 respeitante ao processo que foi, efetivamente, implementado.”*
5. A entidade requerida intentou, assim, o cumprimento do disposto no citado artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da LADA.
6. O facto de o requerente ter visionado os referidos documentos em consulta não lhe garantem o acesso posterior, através de fotocópia, se esses documentos, como a entidade sustenta, estão afastados da noção de documentação administrativa, para os efeitos da LADA, por força da exclusão inscrita no seu artigo 3.º, n.º 2, alínea a).

O queixoso não chega a contestar a natureza de «*esboços*» que a entidade atribui aos ditos documentos, antes assenta a discordância no facto de ter tido acesso a esses mesmos documentos em momento anterior, através de consulta. Mas, na verdade, essa consulta não pode sustentar o dever da entidade emitir fotocópia. Seria necessário que a entidade não tivesse razão na qualificação que realizou, que, ao contrário do que sustenta, não se tratasse de esboços, mas de verdadeiros «*documentos administrativos*» subsumíveis à LADA. Ora, esse eventual erro de qualificação não vem alegado pelo queixoso.

### **III - Conclusão**

O facto de o requerente ter visionado certos documentos em consulta não lhe assegura o direito de acesso através de fotocópia, em momento posterior (por isso, não constitui a entidade requerida no dever de a emitir) se se verificar que se trata de documentos que não se consideram «*documentos administrativos*», para os efeitos da LADA, por força da exclusão prevista no seu artigo 3.º, n.º 2, alínea a).

Comunique-se.

Lisboa, 19 de abril de 2023.

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