

Presidente da Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso

Rec. n.º 9/ A/2006

Proc. R-3212/05

Data: 21-09-2006

Área: A 4

Assunto: DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS. DIREITO À INFORMAÇÃO. DIREITO DE ACESSO AOS REGISTOS E ARQUIVOS ADMINISTRATIVOS.

Sequência: Não Acatada

I - Da exposição de motivos

1. Foi-me apresentada queixa relativa ao requerimento que J dirigiu a V. Ex.^a, em 15 de Julho de 2005, no exercício do direito à informação. Através daquele requerimento, solicitou a prestação de informações relativas ao funcionário da autarquia Engenheiro Técnico C concretamente, se o mesmo exercia, nessa data, o cargo de chefe da Divisão de Estudos, Projectos e Planeamento, como em 2002 ou não; quais as funções que exercia então (15 de Julho de 2005); e qual o vencimento auferido em 2002 e em 15 de Julho de 2005.

2. A queixa apresentada foi instruída nos termos dos artigos 28.º e 34.º do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de Abril). Foram prestados pelos serviços da Câmara a que preside os seguintes esclarecimentos:

a) Em 29 de Dezembro de 2005, transmitiu a senhora chefe da Divisão Jurídica da Câmara Municipal a indicação de que foi indeferido o requerimento de J por se considerarem "do foro sigiloso" os elementos cuja informação requereu. Invoca-se ser entendimento do serviço que "o requerente não deve ter acesso directo aos mesmos, sendo negado[s], com base na lei de acesso aos documentos administrativos".

b) Através do ofício de 3 de Fevereiro de 2006, ao abrigo de despacho de delegação de competências de 1 de Junho de 1999(1), foi ainda transmitido ser entendido, pelo mesmo serviço, "não ser de prestar as informações requeridas, uma vez que a questão de acesso dos administrados aos factos e documentos da Administração Pública se encontra relacionada com a própria concepção da Administração Pública, não podendo a Administração Pública permitir o acesso a todo o tipo de documentos quando não são demonstrados fundamentos para a informação requerida".

c) Refere-se, igualmente, que ao invés da doutrina da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, "informações como o nome, a morada, a profissão" são "elementos de identidade pessoal, inerentes à vida de cada um"; que, de todo o modo, os "elementos que o requerente pretende vão para além da mera identificação, entendida esta como o nome e a profissão. // Já no que se refere à questão dos rendimentos, a CADA tem entendido que os rendimentos de uma pessoa integram um núcleo de interesses da vida pessoal habitualmente tidos como reservados e, assim, considera-os como documentos que se inserem no conceito de documentos nominativos, apenas acessíveis ao próprio e a terceiro que obtenha autorização do próprio ou que demonstre, perante a CADA interesse directo, pessoal e legítimo (cfr. Relatório de Actividades, Parecer n.º 108/2001, de 07.06.2001, proferido no âmbito do processo n.º 1358)."

II - Dos factos

3. De acordo com os elementos instrutórios recolhidos, os dados de facto relevantes são os seguintes:

a) Em 15 de Julho de 2005, foi recebido na Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso requerimento dirigido a V. Ex.^a por J.

b) Neste, solicitou a informação seguinte: "Se o Engenheiro Técnico C ainda permanece nesta Câmara como

chefe da Divisão de Estudo, Projectos e Planeamento, como em 2002, ou se entretanto foi despromovido. Se foi, quais as suas funções presentemente, e qual o vencimento em 2002 e à data presente."

c)O requerimento do interessado foi apreciado em 15 de Dezembro de 2005, pela Senhora Chefe da Divisão Jurídica, a qual, com base na exposta argumentação (ponto 2, supra), propôs o respectivo indeferimento. O Senhor Vereador Eng.º A (de Pelouro que não vem indicado) proferiu despacho de concordância, não datado.

d)Em 13 de Abril de 2006, foi dirigido a V. Ex.ª o ofício, da Provedoria de Justiça, na qual se chama a melhor atenção de V. Ex.ª para o facto de ser constitucional e legalmente devida a prestação, ao Senhor J das informações pelo mesmo requeridas.

e)Em 30 de Maio de 2006, V. Ex.ª proferiu o seguinte despacho: "Ponderado tudo quanto consta do teor das recomendações emanadas da Provedoria de Justiça, entende-se que as mesmas merecem o maior respeito por parte da Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso, sendo certo que algumas delas irão servir de orientação na decisão de processos futuros. // Porém, no que ao caso concreto se refere, mantém-se a decisão de não permitir o acesso às informações pretendidas e vazadas no requerimento de 15 de Julho de 2005 de J ("Póvoa de Lanhoso, 30 de Maio de 2006, O Presidente da Câmara Manuel José Baptista").

f)Este despacho foi recebido na Provedoria de Justiça em 22 de Agosto de 2006, a coberto de ofício de 21 de Agosto de 2006, da chefe da Divisão Jurídica da Câmara Municipal.

III. Dos fundamentos de direito

4. O acesso aos registos e arquivos administrativos integra o elenco constitucional dos "direitos e garantias dos administrados", quer seja considerado em si, quer seja como desdobramento do direito à informação (n.ºs 2 e 1 do artigo 268.º da CRP).

Traduz o acolhimento, na nossa ordem constitucional, do conhecido "princípio da Administração aberta" ou "princípio do arquivo aberto". Na expressão do Tribunal Constitucional, "constitui um valioso contributo para a superação, entre nós, do sistema clássico da Administração, essencialmente burocrático, autoritário, centralizado, fechado sobre si e eivado de secretismo, e significou um decisivo passo na direcção da plena democratização da nossa vida administrativa."(2)

Para além da utilidade instrumental que pode revestir para que uma pessoa faça "a apreciação in fieri do seu caso" e possa fazer valer as suas queixas ou pretensões através dos meios de garantia administrativa e jurisdicional, o princípio cumpre uma outra função, a de tornar "os arquivos administrativos acessíveis a qualquer um ("quavis ex populo")", o de "organiza[r], no plano administrativo, o direito cívico que se filia na liberdade de dar, de receber e de procurar informações". (3)

A tutela jurídica conferida ao acesso aos documentos administrativos vai além da dimensão objectiva. Traduz-se no "reconhecimento a toda e qualquer pessoa do direito de acesso às informações constantes de documentos, dossiers, arquivos e registos administrativos - mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento administrativo que lhe diga directamente respeito -, desde que elas não incidam sobre matérias concernentes à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas". (4)

A importância do direito em causa reconhece-se na sua pacífica qualificação como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, com a extensão do correspondente regime jurídico (artigos 17.º e 18.º da CRP). Nos termos deste, as restrições admissíveis têm, designadamente, de ser constitucionalmente autorizadas, explicitadas por lei, conter-se nos limites do princípio da proporcionalidade e ser aplicadas nos seus estritos termos (interpretação restritiva das restrições) (5).

5. O Código do Procedimento Administrativo regula o exercício dos direitos à informação e de acesso aos arquivos e registos administrativos (artigos 61.º a 65.º). No direito à informação em sentido lato, independentemente da sua forma - consulta, reprodução por fotocópia ou por outro meio técnico e passagem de certidão -, distingue o direito à informação procedimental (n.º 1 do artigo 268.º da CRP e artigos 61.º a 64.º do CPA) e o direito à informação extraprocedimental (artigo 268.º, n.º 2, da CRP e artigo 65.º do CPA). O

primeiro pressupõe um interesse qualificado ou a invocação de motivo legítimo para o respectivo acesso. O segundo não depende nem de um nem de outra. (6)

Com efeito, "todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito" (artigo 65.º(7), n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo).

6. A Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto(8), concretiza os termos do correspondente exercício (artigo 2.º). Afirma o princípio segundo o qual o acesso aos arquivos e registos administrativos deve ser assegurado "de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade e da imparcialidade" (artigo 1.º). Esclarece serem "documentos administrativos: quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente, processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios- circulares, ordens de serviço, ..." (artigo 4.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2).

Com a excepção dos documentos que contenham informações que possam contender com a segurança interna e externa (artigo 5.º), do regulado na lei sobre o segredo de justiça (artigo 6.º), da salvaguarda da utilização dos documentos contendo "segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas" e dos direitos de autor e de propriedade industrial (artigo 10.º), da reserva sobre os procedimentos em curso (artigo 7.º, n.º 4) e dos dados pessoais (artigo 8.º), o acesso aos documentos administrativos "é generalizado e livre, não carecendo o requerente de justificar perante a Administração o respectivo pedido" (artigo 7.º, n.º 1, da Lei 65/93 de 26 de Agosto) - *italico nosso*. (9)

Garante, pois, "o direito à informação - direito à informação não procedimental - por parte dos 'cidadãos', ou da generalidade dos administrados não abrangidos pelo direito à informação procedimental consagrado nos artigos 61.º a 64.º do CPA, o que significa que tal direito se apresenta, no aspecto subjectivo, com uma abrangência ou amplitude maior que o direito a que se alude nesses preceitos do CPA."(10)

7. Quanto aos documentos que contenham dados pessoais (documentos nominativos - alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º) da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto), há que precisar que não são todos aqueles que contenham dados relativos a uma pessoa.

São aqueles nos quais se fazem "apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada" (alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º). Na expressão do Acórdão de 13 de Novembro de 2003, do TCA Sul, "estes são apenas os que revelem dados do foro íntimo ou interior de um indivíduo, como por exemplo os seus dados genéticos, de saúde ou que se prendam com a sua vida sexual, bem como os relativos às suas convicções políticas, filosóficas ou religiosas, que possam traduzir- se numa invasão da reserva da vida privada". (11)

E o Tribunal concretiza, por exemplo, que não são subsumíveis ao conceito de documentos nominativos os contratos celebrados entre um estabelecimento público de ensino e os respectivos docentes, notando, por um lado (seguindo anterior parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), que "a identidade dos outorgantes desses contratos, a sua morada, o número do seu telefone ... são dados de acesso livre e não de acesso condicionado" e, por outro lado, declara que não existem motivos para impedir o acesso a tais contratos, "visto que a possibilidade de celebração ... 'radica num acto normativo (isto é, decorre de um acto legislativo e não poderá ser feita à sua margem), sendo que todo o respectivo clausulado, incluindo a fixação das remunerações, é estabelecido em obediência a parâmetros legais." (acórdão citado - *italico nosso*).

8. No que respeita ao acesso a documentos relativos às remunerações auferidas por trabalhadores da Administração Pública, na verdade, "tem a CADA entendido que a indicação dos vencimentos, das remunerações auferidas pela prestação de trabalho extraordinário e das pensões de aposentação, de outros, bem como dos descontos e retenções feitos ope legis, são necessariamente públicos por decorrerem da lei, sendo, por isso, de acesso generalizado, seja por consulta ou outra forma legalmente prevista" (sublinhado nosso). (12)

9.1. Invocam os serviços da Câmara Municipal de Évora de Lisboa o Decreto n.º 108/2001, da Comissão de

8.1. Invocam os serviços da Câmara Municipal de Póvoa do Lamoso o Parecer n.º 108/2001, da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, para fundamentar o indeferimento do pedido do requerente. Esta invocação é, no entanto, infundada:

a) O parecer n.º 108/2001 respeita a pedido de "certidão por fotocópia, com o teor integral das declarações de início de actividade comercial de três cidadãos".

No caso em análise está em causa o fornecimento de informação sobre se o "engenheiro técnico C exercia, em 15 de Julho de 2005, o cargo de chefe da Divisão de Estudos, Projectos e Planeamento como em 2002 ou não, quais as respectivas funções e qual o vencimento que auferia numa e noutra data.

b) Em segundo lugar, importa não confundir remunerações, vencimentos ou outros abonos, contrapartida da prestação laboral, que na relação jurídica de emprego público, são legal e regularmente definidas(13), com uma declaração de início de actividade ou com a declaração fiscal de rendimentos. Ora, quanto a estas, e apenas quanto a estas, observou a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos que, na medida da "legislação fiscal portuguesa em vigor", deveriam ser fornecidas as declarações de início de actividade requeridas, retirados os "elementos relativos à previsão de rendimentos do declarante, ao regime do imposto e a deduções que constem dos documentos em questão."(14)

No caso concreto, não só a lei não reserva as informações requeridas, como prevê que sejam publicitadas, em Diário da República (artigo 34.º, maxime, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro(15)).

9. Sobre a tramitação de pedido de acesso a documentos administrativos, dispõe o artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, que o mesmo deve ser respondido no prazo de 10 dias.

Consoante os casos, o órgão requerido deve, nesse prazo, "comunicar a data, local e modo para se efectivar a consulta, efectuar a reprodução ou obter a certidão", "indicar nos termos do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição e da [Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto], as razões da recusa, total ou parcial, do acesso ao documento pretendido", "informar que não possui o documento e, se for do seu conhecimento, qual a entidade que o detém ou remeter o requerimento a esta, comunicando o facto ao interessado", "enviar cópia do pedido, dirigido à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, para apreciação da possibilidade de acesso à informação registada no documento visado" (alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 15.º).

No caso em referência, o pedido de informação deu entrada na Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso em 15 de Julho de 2005. O mesmo foi objecto de apreciação em 15 de Dezembro de 2005, ou seja, cerca de cinco meses depois, sendo pois certo que a decisão proferida ultrapassou em muito o referido prazo legal, em violação do n.º 1 do citado artigo 15.º e também do artigo 9.º(16)do CPA.

10. O despacho de V. Ex.ª, de 30 de Maio de 2006, mantém a "decisão de não permitir o acesso" às informações requeridas pelo Senhor J e mantém essa decisão sem aduzir quaisquer fundamentos jurídicos.

IV - Conclusões

11. Em face do exposto, destaca-se:

a) As informações requeridas a V. Ex.ª, em 15 de Julho de 2005, por J são informações sobre a situação estritamente profissional do engenheiro técnico Carlos Fernando Teixeira Marques Marinho.

b) Não estão protegidas pelo conceito legal de dados pessoais.

c) O acesso às mesmas é livre por parte de qualquer cidadão.

d) Não é legalmente exigível ao requerente a justificação do respectivo pedido.

e) O requerimento do Senhor J deveria ter sido decidido no prazo de dez dias, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto.

f) Merece censura jurídica o despacho de indeferimento do pedido de 15 de Julho de 2005, do Senhor J. formulado ao abrigo do direito à informação.

g) É constitucional e legalmente devido o fornecimento integral das informações pelo mesmo solicitadas.

RECOMENDAÇÃO

Nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, e em face dos factos apurados e das motivações de direito expostas, recomendo a V. Ex.ª que:

- forneça ao Senhor J as informações que lhe requereu em 15 de Julho de 2005, relativamente ao Engenheiro Técnico C. a saber: "se ainda permanece na Câmara Municipal da Póvoa do Lanhoso como chefe da Divisão de Estudos, Projectos e Planeamento, como em 2002" ou não e, neste caso, quais as funções que actualmente exerce; e "qual o vencimento mesmo em 2002 e à data presente" (então, 15 de Julho de 2005).

De acordo com o regime jurídico constante do artigo 38.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, aguardo que me comunique, no prazo de 60 dias a contar da recepção da presente recomendação, a posição que quanto à mesma assume (n.ºs 2, 3 e 5).

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

H. NASCIMENTO RODRIGUES

(1) Em anotação à alínea b) do artigo 40.º do CPA, escrevem Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e Pacheco de Amorim: "No caso de mudança de titulares de órgãos colegiais (...) deve considerar-se a delegação extinta por caducidade em caso de dissolução do próprio órgão colegial ou da mudança global ocorrida no termo do mandato dos seus actuais titulares, e não quando muda um ou outro" (itálico nosso)- Código do Procedimento Administrativo Comentado, Coimbra, 1997, p. 234.

(2) Acórdão n.º 176/92 - Processo n.º 214/90, DR., II Série, n.º 216, de 18 de Setembro de 1992, p. 8775.

(3) Acórdão n.º 176/92. citado, p. 8776.

(4) Acórdão n.º 176/92. citado, p. 8775.

(5) Acórdão do Tribunal Constitucional em referência, p. 8775, e Gores Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra, 2002, pp. 402, 508 e 509.

(6) Cfr., v.g., Acórdão do STA, Processo n.º 039831, de 16-04-96 (ponto 4 do sumário).

(7) Com a epígrafe "Princípio da administração aberta".

(8) Alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, e pela Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho (artigos 19.º e 20.º desta última).

(9) Acórdão do TCA Sul, Processo n.º 12850, CA - 2.ª Sub., de 13-11-2003.

(10) Acórdão do TCA, Processo n.º 5461, de 07-06-2001 (ponto 7 do sumário).

(11) Acórdão do TCA Sul, Processo n.º 12850, CA - 2.ª Sub., de 13-11-2003, seguindo jurisprudência e doutrina sobre a matéria, que referencia.

(12) Ponto 7, § 1, do Parecer n.º 188/2003. de 10.09.2003, Processo n.º 2478, in www.cada.pt.

Cfr. também, ponto II.1 do Parecer n.º 182/2003, de 10.09.2003, Processos n.º 2395/2398/2399/2400/2401/2402 (in www.cada.pt).

(13) Cfr., v.g., artigos 13.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e artigos 4.º e segs. Do Decreto-Lei n.º 353- A/89, de 16 de Outubro.

(14) Ponto III do Parecer n.º 108/2001, de 7 de Junho de 2001, Processo n.º 1358, in www.cada.pt.

(15) E, v.g., artigos 11.º e 15.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 116- C/2006, de 16 de Junho, artigo 2.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 391/93, de 23 de Novembro, e n.º 4.1., alínea 1) do Despacho Normativo n.º 38I2000, de 30 de Junho, artigo 21.º, n.º 5, da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, e artigo 21.º, n.º 10, na versão da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de Junho.

(16) Com a epígrafe "Princípio da decisão".