

Número: 9/A/2006

Data: 21-09-2006

Entidade visada: Presidente da Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso

Assunto: Requerimento de 15 de Julho de 2005 de J. Direito à informação.
Direito de acesso aos registos e arquivos administrativos.

Processo: R-3212/05

RECOMENDAÇÃO n.º 9/A/2006

[artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]

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 com a referência 169/DJ/2006-SD, de 3 de Fevereiro de 2006, ao abrigo de despacho de delegação de competências de 1 de Junho de 1999¹, foi ainda transmitido ser entendido, pelo mesmo serviço, “não

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.

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 n.º 6590, 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

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.

acessíveis a qualquer um («*quivis 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 outra⁶.

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.º⁷, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo).

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 Gomes 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".

6. A Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto⁸, 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) – itálico nosso⁹.

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

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).

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 (segundo 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 – itálico 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.

8.1. Invocam os serviços da Câmara Municipal de Póvoa do Lanhoso 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”.

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.ºs 2395/2398/2399/2400/2401/2402 (in www.cada.pt).

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 definidas¹³, 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 Dezembro¹⁵).

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

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 l) do Despacho Normativo n.º 38/2006, 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.

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.º¹⁶ 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

¹⁶. Com a epígrafe “Princípio da decisão”.

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 Provedor de Justiça,

H. Nascimento Rodrigues