



ASSUNTO:	Direito de acesso à informação: pedido desrazoável e desproporcional; abuso de direito.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_9855/2019
Data:	30-10-2019

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Junta de Freguesia consulente esclarecimento jurídico:

«(...) sobre a legalidade da deliberação tomada pela Assembleia de Freguesia (...), na sua sessão extraordinária de (...), na qual o primeiro ponto da ordem de trabalhos era o seguinte:

“Deliberar e votar sobre o direito de os membros desta Assembleia terem acesso em nome individual ou coletivo, a todos os documentos e respetivas fotocópias, a fim de serem analisadas nas suas residências, de forma gratuita e sem limites de cópias.”

No entendimento do executivo da Freguesia (...) [consulente] tal deliberação é ilegal, tendo em conta que extravasa as competências da assembleia de freguesia e delibera sobre matéria da competência dos órgãos legislativos. De facto, a gratuitidade da reprodução de quaisquer documentos administrativos da junta de freguesia ou possuídos pela junta de freguesia para assegurar o desenvolvimento da competência de fiscalização da atividade da junta, competência essa da assembleia de freguesia, não se nos afigura que esteja expressamente previstas nos diplomas legais que regulam a administração local, nomeadamente na Lei n.º 75/2013, de 12/09, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, nem na Lei n.º 26/2016, de 22/08, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa.

Ou seja, não existe qualquer previsão expressa e enquadramento legal para sustentar uma isenção de pagamento de taxas pela reprodução de documentos administrativos para membros de assembleia de freguesia, isenção que abrange certamente os documentos de apoio das ordens de trabalho das sessões do órgão deliberativo e outros documentos que o membro solicite para preparar a sua posição quanto à ordem de trabalhos, sendo fortemente discutível

que exista um regime de isenção para a reprodução de quaisquer documentos administrativos que o membro da assembleia de freguesia solicite para exercer as suas competências, nomeadamente de fiscalização da atividade da junta de freguesia (art.º 9.º, n.º 2, alínea i) da Lei nº 75/2013, de 12/09, na sua redação atual).

Assim sendo, é entendimento do órgão executivo da freguesia que os pedidos de acesso a documentos administrativos devem ser apreciados casuisticamente, ponderando-se o seu fornecimento gratuito em casos justificados e em que exista fundamentação para tal, não podendo ser defensável um acesso ilimitado, por meio de reprodução de documentos administrativos, a todos e quaisquer documentos produzidos ou na posse da junta de freguesia. Por exemplo, sendo a tramitação dos procedimentos concursais das empreitadas de obras públicas efetuada por plataforma eletrónica de contratação pública, em obediência ao princípio da desmaterialização, como enquadrar o pedido dos membros da assembleia de freguesia de acesso por fotocópia a todos os procedimentos das obras em execução e executadas com tal princípio da desmaterialização?

Outro dos pedidos já apresentado pelos membros da assembleia de freguesia que aprovaram tal proposta é o do fornecimento de “cópias das Receitas/Despesas/Pagamentos Efetuados”, pedido que se presume abrange todo o período temporal desde o início do mandato em outubro de 2017, o que inclui todo o volume de documentos que sustenta a contabilidade da junta de freguesia num período de quase dois anos, abrangendo faturas, recibos, guias de receita, ordens de pagamento, autorizações de despesa e de pagamento, etc., o que implica a reprodução de, certamente, um número superior a um milhar de documentos. Registe-se que a junta de freguesia não possui funcionários administrativos, o que implica que sejam os membros do executivo da freguesia a efetuar tal trabalho de reprodução, com dispêndio de um número indefinido de horas, com prejuízo para o normal funcionamento da junta de freguesia e atividade autárquica.

Assim sendo, afigura-se-nos constituir uma ilegalidade a assembleia de freguesia tomar deliberação sobre uma matéria constitucionalmente atribuída aos órgãos legislativos, impondo ao órgão executivo da freguesia uma obrigação indeterminada de reprodução de documentos

administrativos, o que facilmente poderá condicionar ou mesmo bloquear por completo o funcionamento da junta de freguesia, tendo em conta a inexistência de funcionários e o regime de não permanência do seu executivo.

Saliente-se também o facto de recentemente ter sido facultada aos requerentes a consulta de todos os documentos constantes de procedimentos administrativos já concluídos ou pendentes, consulta realizada na sede da junta de freguesia (...) [consulente] e na qual esteve o executivo da freguesia, bem como a contabilista contratada pela junta de freguesia, para prestar os esclarecimentos necessários aos membros da assembleia de freguesia. O pedido de fornecimento de cópias de todos os procedimentos de obras em curso e executadas, por exemplo, representa uma atuação excessiva, uma utilização excessiva da alegada competência de fiscalização, e um dispêndio não fundamentado dos recursos da freguesia.

(...)».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida:

I – Enquadramento Jurídico

De acordo com o n.º I do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), «[a] organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável».

Em concretização deste preceito constitucional, estatui a alínea i) do n.º 2.º do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais – RJAL¹ que compete à assembleia de freguesia «acompanhar e fiscalizar a atividade da junta», dispondo a alínea d) do n.º I do artigo 10.º do RJAL sobre a forma através da qual

¹ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, n.º 42/2016, de 28.12, e n.º 50/2018, de 16.08.

essa função fiscalizadora se pode materializar. Assim, o órgão deliberativo pode solicitar e receber informação, **através da mesa** e a pedido de qualquer membro – e/ou, por maioria de razão, por vários membros em conjunto com um interesse comum –, sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores.

Constata-se, desta forma, que este direito não pode ser exercido diretamente², mas sim através da mesa da assembleia, à qual compete designadamente encaminhar, em conformidade com o regimento, as iniciativas dos membros da assembleia de freguesia, bem como exercer os poderes funcionais e cumprir as diligências que lhe sejam determinadas pela assembleia de freguesia (cfr. alínea c) e g) do n.º I do artigo 13.º do RJAL), cabendo ao presidente deste órgão assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações (cfr. alínea e) do n.º I do artigo 14.º do RJAL).

Ao Presidente da Junta, de acordo com o consignado no n.º I do artigo 18.º do RJAL, compete:

«d) Responder, no prazo máximo de 30 dias, aos pedidos de informação formulados pelos membros da assembleia de freguesia através da respetiva mesa;

(...)

r) Dar conhecimento aos restantes membros da junta de freguesia e remeter à assembleia de freguesia cópias dos relatórios definitivos de ações tutelares ou de auditorias sobre a atividade da junta de freguesia e dos serviços da freguesia, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos».

Por outro lado, do n.º 2 do artigo 268.º da CRP decorre o direito à informação não procedimental, extraprocedimental ou princípio da administração aberta (*open file*), de acesso dos cidadãos em geral aos arquivos e registos administrativos [sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas].

A este princípio da administração aberta se refere também o Código do Procedimento Administrativo (CPA), no seu artigo 17.º, remetendo, porém, a densificação do respetivo regime para lei específica, no caso, a Lei n.º 26/2016, de 22.08 (Lei de Acesso aos Documentos da Administração - LADA)³, que consagra no n.º I do seu artigo 5.º a regra geral de que: *«[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo».*

² Ver também a alínea d) do n.º I do artigo 18.º do RJAL adiante transcrita.

Deve, pois, concluir-se que, para cumprimento dos seus deveres/obrigações de fiscalização, aos membros da assembleia de freguesia assiste o direito a serem informados e de terem acesso à informação, devendo, porém, os dados a facultar ser limitados a essa finalidade (cfr. alínea c) do n.º I do artigo 5.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados - RGPD⁴)⁵.

Porém, não pode o direito de acesso ser exercido de forma abusiva, como resulta desde logo do n.º 3 do artigo 15.º e do n.º I do artigo 2.º da LADA que dispõem, respetivamente:

- «[a]s entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente»;

- «[o] acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados **de acordo com os demais princípios da atividade administrativa**, designadamente os princípios da igualdade, da **proporcionalidade**, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares» (realce acrescentado).

Mas ainda que não houvesse na LADA disposições normativas neste sentido, o princípio da legalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 266.º da CRP⁶ e no n.º I do artigo 3.º do CPA, determina a subordinação

³ Alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8.08.

⁴ Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu, de 27.04.2016, que entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa no dia 25 de maio de 2018, retificado no «Jornal Oficial da União Europeia» L 119, de 04.05.2016.

⁵ Note-se que, tal como vem referido no artigo “O Direito à Informação e à Oposição e o Acesso aos Documentos Administrativos nos órgãos deliberativos das autarquias locais” desta Divisão de Apoio Jurídico (acessível em: [https://www.ccdr-](https://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracao/local/o_direito_a_informacao_e_a_oposicao_e_o_acesso_aos_documentos_administra_.pdf)

[n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracao/local/o_direito_a_informacao_e_a_oposicao_e_o_acesso_aos_documentos_administra_.pdf](https://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracao/local/o_direito_a_informacao_e_a_oposicao_e_o_acesso_aos_documentos_administra_.pdf)), em relação aos documentos nominativos, em conformidade com o disposto na LADA, bem como nas alíneas c) e e) artigo 6.º do novo RGPD, o tratamento dos dados pessoais é lícito, na medida em que é necessário ao exercício de funções de interesse público e para o cumprimento de uma obrigação jurídica, afigurando-se ainda que, como impõe a alínea b) do artigo 5.º do RGPD, a finalidade do seu acesso é determinada, explícita e legítima. Entende-se, assim, estar suficientemente demonstrado que os membros da assembleia de freguesia são titulares de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, **no quadro do princípio da proporcionalidade**, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifica o acesso à informação (cfr. alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LADA) e que a finalidade específica do tratamento dos dados pessoais – acompanhamento e fiscalização da atividade da câmara e da junta pela, respetivamente, assembleia municipal e de freguesia – é determinada, explícita e legítima, sendo esse tratamento lícito, de acordo com o disposto nos artigos 5.º e 6.º do RGPD.

⁶ Que dispõe: «[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-

da Administração Pública à lei e ao direito, entendido como “*bloco de legalidade*”, onde se incluem “*padrões principiológicos de juridicidade*”^{7/8}, pelo que, não sendo o direito de acesso aos documentos administrativos um direito absoluto, o seu regime deve obedecer designadamente aos princípios jurídicos da boa administração⁹ e da proporcionalidade¹⁰ (cfr. o n.º I artigo 5.º do CPA¹¹ e o artigos 7.º do CPA¹²).

Assim, atendendo a que o pedido é materialmente incomportável, afigura-se-nos dever ser indeferido, com base na sua manifesta *desrazoabilidade* e *desproporcionalidade*. Parece ser, aliás, a informação veiculada pelo Ex.mo Senhor Presidente da Junta de que esta: «(...) *não possui funcionários administrativos, o que implica que sejam os membros do executivo da freguesia a efetuar tal trabalho de reprodução, com dispêndio de um número indefinido de horas, com prejuízo para o normal funcionamento da junta de freguesia e atividade autárquica*», suficiente para fundamentar o indeferimento do pedido de acesso nos termos que se analisam^{13/14}, tanto mais que foi já facultada aos requerentes a *consulta de todos os documentos de procedimentos administrativos já concluídos ou pendentes*, nos termos da alínea a) do n.º I do artigo 13.º da LADA¹⁵.

Cumpra realçar que o uso excessivo do direito configura *abuso do direito*, nos termos do artigo 334.º do Código Civil, que dispõe ser «*ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito*».

fé».

⁷ Nos termos do n.º I do artigo 3.º do CPA: «[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins».

⁸ Cfr. J.C. Vieira de Andrade, “Lições de Direito Administrativo”, 5ª edição (acessível em: [https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Lições de Direito Administrativo-5a.pdf](https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Lições%20de%20Direito%20Administrativo-5a.pdf)).

⁹ A propósito deste princípio, cfr. Carlos José Batalhão, “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência”, Porto Editora, 2015, p. 55: «(...) a Administração Pública deve apontar, no cumprimento da sua obrigação estrita de prosseguir o interesse público, em cada caso concreto, para as soluções mais eficientes, expeditas e racionais, quer de um ponto de vista técnico, quer de uma perspetiva financeira (como se refere no novo artigo 5.º, deve pautar-se por critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade)».

¹⁰ Na sua tripla dimensão de adequação, necessidade e equilíbrio (proporcionalidade, em sentido estrito).

¹¹ Que dispõe: «[a] Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade».

¹² Que dispõe:

«1- Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos.

2- As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar».

¹³ Nos termos da competência que lhe é atribuída pela alínea d) do n.º I do artigo 18.º do RJAL.

¹⁴ Cfr. alínea c) do n.º I do artigo 15.º da LADA.

¹⁵ Que dispõe que o acesso aos documentos administrativos se pode exercer através de «[c]onsulta gratuita, eletrónica ou efetuada presencialmente nos serviços que os detêm».

Sem prejuízo do que se disse, cumpre salientar, por último, acompanhando o entendimento da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos - CADA, no Parecer n.º 471/2014 (Processos n.ºs 499/2014 e 501/2014)¹⁶, que:

«Em relação aos custos do acesso, tem entendido a CADA, que a reprodução de documentos administrativos pode implicar o pagamento de despesas, de que não está isento qualquer cidadão.

Todavia, quando esteja em causa pedido apresentado por eleito local, haverá que proceder a uma distinção: entre documentos que caibam nas exigências inerentes às funções daquele eleito local e documentos que não se integrem naquele conteúdo funcional.

Quanto às últimas, tem considerado esta Comissão que um eleito local que pretenda a reprodução de documentos autárquicos que não caibam nas exigências inerentes às suas funções, está, como qualquer outro particular, sujeito ao pagamento devido (cfr. n.º 1 do artigo 12º).

(...)

No entanto, nos casos em que o acesso por reprodução aos documentos que tenham sido solicitados seja necessário ao exercício das concretas funções de eleito local, não se justifica a exigência do pagamento dessas despesas».

II – Conclusão

Nos termos da alínea d) do n.º I do artigo 10.º do RJAL, a função do órgão deliberativo da freguesia de acompanhamento e fiscalização da atividade da Junta materializa-se **através da mesa** e a pedido de qualquer membro – e/ou, por maioria de razão, por vários membros em conjunto com um interesse comum – na solicitação e recebimento de informação sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores.

Sem prejuízo do que se disse no parágrafo anterior, dada a extensão e a amplitude da informação requerida e a inexistência de recursos humanos, o Ex.mo Senhor Presidente da Junta pode fundamentar o indeferimento do pedido formulado (nos termos da competência referida na alínea d) do n.º I do artigo 18.º do RJAL) com base nos princípios da proporcionalidade e da boa administração (cfr. a alínea c) do n.º I do artigo 15.º da LADA).

¹⁶ Acessível em: <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2014/471.pdf>.