

ASSUNTO:	acesso a documentos administrativos
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_AT_2384/2023
Data:	28.02.2023

Foi solicitado pelo Exmo. Presidente da Assembleia Municipal o seguinte parecer:

"Na sequência das eleições autárquicas realizadas a 26 de Setembro de 2021, foram eleitos para a Assembleia desta Freguesia, dois elementos da Lista ---, a saber: --- e ---

No final da reunião ordinária realizada a 18 de Dezembro de 2021, por aqueles membros foi entregue à Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia um requerimento, solicitando cópia de diversos documentos contabilísticos, dos anos 2017 a 2020 e, nomeadamente, Balancetes, Balanços, Demonstrações de Execução, entre outros. Vid doc. n.º1.

Encaminhado aquele Requerimento, por parte da Presidente da Assembleia, para esta Junta de Freguesia, foi consultada a pessoa que elabora os documentos contabilísticos, tendo a mesma nos explicado que, no período de tempo indicado no requerimento (2017-2020), vigoraram dois regimes contabilísticos, pelo que grande parte dos documentos que estavam a ser solicitados relativamente aos anos 2017-2019, não se encontrando em vigor, o próprio software de contabilidade também não os disponibilizava.

Transmitida esta informação à Presidente da Assembleia que, por sua vez, reportou aos membros da Assembleia --- e ---, pelos mesmos foi remetida nova carta à Presidente da Assembleia – doc. n.º2 -, datada de 18 de Fevereiro onde se pode ler: "Sabemos, porém, que os regimes contabilísticos podem ser diferentes, mas a Sr.ª Contabilista, saberá responder ao pedido dos elementos em questão, adaptando cada elemento pedido ao normativo que lhe corresponde e que está em vigor".

Em 18 de março de procedeu a Junta de Freguesia ao envio dos documentos de prestação de contas em vigor, segundo o POCAL Simplificado relativamente aos anos de 2017 a 2019, e aos documentos de 2020, segundo o SNC-AP.

Em 07 de Julho de 2022, foi enviado novo requerimento pelos referidos membros da Assembleia de Freguesia, --- e ---, requerimento este tendo como destinatário o Presidente da Junta de Freguesia, e não invocando a sua qualidade de membros daquele órgão mas sim "residentes na Freguesia de ---" – doc. n.º3.

Atentando no teor deste último requerimento, e comparando-o com o apresentado em 18/12/2021, e cuja resposta foi dada em 18/03/2022, verificamos que os mesmos são semelhantes, sendo que no requerimento de Março foi acrescentado o ano 2021 relativamente a todos os documentos, a listagem dos Lançamentos contabilísticos de 2017 a 2021 e extratos bancários dos mesmos anos - doc. n.º4.

Não obstante a repetição da maior parte dos mapas solicitados, entendeu este Executivo dar seguimento ao requerido, tendo voltado a reenviar a informação prestada a 18 de Março de 2022,

bem como o balancete do mês 12 de 2020, e os mapas mencionados nos pontos 1, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, e disponibilizada a consulta dos restantes, na sede da Junta de Freguesia – doc. nº5.

Para espanto deste Executivo, os mesmos membros da Assembleia de Freguesia, --- e ---, na qualidade, novamente, de residentes na freguesia de ---la, por carta datada de 12 de Agosto remetida, novamente, diretamente ao Presidente da Junta – doc. nº6 -, vieram reiterar o pedido de documentos em falta e, nomeadamente, os mapas relativos aos anos de 2017 a 2019 que, por força do Pocal Simplificado em vigor na altura, não existiam, como é o caso dos Balancetes;

Sendo de salientar, e em conformidade com a indicação dada por aqueles de "adaptando cada elemento pedido ao normativo que lhe corresponde e que está em vigor" (vid ponto 4 desta exposição), foi-lhes enviado por este Executivo, os mapas de prestação de contas em vigor na altura.

Perante esta situação que, no nosso entender, configura um abuso por parte daqueles dois elementos da Assembleia de Freguesia, foi esta questão levada à apreciação daquele órgão Deliberativo, em sua reunião de 24 de Setembro de 2022", sob o ponto "Apreciação da recusa de entrega de documentos por parte da junta de freguesia – artº. 9º, nº2, al. h) da Lei 75/2013 de 12 de Setembro", tendo aquela recusa sido fundamentada com os argumentos expostos no documento cuja cópia segue em anexo, sob o nº7.

Por carta datada de 22 de Novembro de 2022, enviada directamente para o Presidente da Junta, aqueles elementos da Assembleia de Freguesia, --- e ---, novamente na qualidade de residentes na Freguesia de ---, informaram que "deverá ter disponíveis, na sede da Junta de Freguesia, para nossa consulta, os documentos em arquivo, relativos aos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 (...). "(...) a primeira data de consulta será no dia 27 de Novembro de 2022(...)". – Vid doc. nº8;

Tendo o Executivo, em virtude de naquela data estar em fase de preparação da documentação que iria submeter à aprovação da Assembleia de Freguesia na reunião ordinária de Dezembro, solicitado o reagendamento da referida consulta à documentação para o dia 8 de Janeiro. Vid docs. nos. 9 e 10.

No passado dia 8 de Janeiro, os dois referidos membros da Assembleia de Freguesia compareceram no edifício da sede da Junta, tendo-lhes sido disponibilizado o arquivo de contabilidade dos anos 2017 a 2021, tal como requerido, tendo-lhes sido solicitada a assinatura de uma declaração comprovativa de tal facto – doc. nº11.

Para nossa estupefacção, ao texto da declaração, acrescentaram aqueles dois membros, e passamos a transcrever: "Nota: A consulta será efectuada em vários domingos de data a escolher, conforme a nossa disponibilidade".

Mais foi referenciado pelos próprios naquela declaração, as capas de arquivo que compõe cada ano contabilístico, bem como o número da última Ordem de Pagamento de cada ano, segundo aqueles membros, para que os arquivos não sofressem qualquer alteração, até à próxima consulta.

Por carta datada de 9 de Janeiro, dirigida novamente ao Presidente da Junta de Freguesia, aqueles membros da Assembleia de Freguesia --- e ---, comunicaram: "vimos pelo presente informar que retomaremos a nossa consulta no dia 22 de Janeiro, pelas 10h. (...) Atendendo a que se trata simplesmente da continuidade dos trabalhos, assumimos como agendada a data de 22 de Janeiro (...), uma vez que não carece de qualquer confirmação da vossa parte" – doc. nº12.

Exmos Senhores

Salvo o devido respeito por diferente entendimento, parece-nos que as atitudes que aqueles dois membros da Assembleia de Freguesia, --- e ---, têm vindo a desenvolver desde o início do mandato, com o envio de sucessivos requerimentos, com carácter repetitivo, umas vezes na qualidade de membros daquele órgão, outras vezes como residentes, "contornando" assim a obrigatoriedade de entrega dos pedidos à Presidente da Assembleia de Freguesia;

O tom utilizado nas suas comunicações ("conforme a nossa disponibilidade"; "não carece de qualquer confirmação da vossa parte", etc),

Não se pode enquadrar no poder de acompanhamento e fiscalização conferido aos membros da Assembleia de Freguesia, mas sim num abuso de direito.

Note-se que aquando da reunião da Assembleia de Freguesia de 18 de Dezembro de 2021, foi por este Executivo apresentada uma Revisão Orçamental, documento este cuja aprovação é da competência daquele órgão, tendo aqueles dois membros, e na sequência do seu voto contra, apresentado uma declaração de voto onde se lê "Os Membros da Assembleia de Freguesia da -- (...) votam contra o presente ponto : A) Este documento de segunda Revisão às Grandes Opções do Plano e Orçamento refere-se a assuntos anteriores .B) Não entendemos, e muito menos compreendemos o facto de este documento constar para análise, discussão e votação nesta Assembleia Ordinária ; (...) D) Para este efeito deveria a Presidente de Assembleia de Freguesia Cessante (...) ter convocado uma Assembleia Extraordinária para este efeito com os eleitos em funções".

E, em total oposição à justificação dada para aquele sentido de votado relativamente a uma questão (Revisão Orçamental) da sua competência (refere-se a assuntos anteriores), assistimos, aos mesmos membros da Assembleia, a fazerem uma conferência factura a factura, verificação da conformidade do cheque emitido e do valor da factura, descarga no extracto bancário, de alguns documentos contabilísticos dos anos 2017 e 2018. Em reforço desta afirmação veja-se que, em duas horas de consulta, os próprios membros da Assembleia referem o seguinte na sua carta datada de 9 de Janeiro:

- "Consulta parcial dos documentos do Ano de 2017, uma vez que (...) estavam em falta os extratos bancários do ano inteiro de 2017;

- E alguns documentos do ano de 2018".

Efetivamente, tendo havido eleições no ano 2017, o arquivo de contabilidade encontra-se dividido em antes e após eleições (mais concretamente, tomada de posse), sendo que, por mero lapso, e relativamente aos extractos bancários de 2017, naquele arquivo só constavam os extractos bancários "pós tomada de posse".

Assim sendo, e voltamos a referir, em duas horas de consulta, aqueles dois elementos da Assembleia de Freguesia, fizeram uma verificação fatura a fatura, cheques emitidos e conferência de extracto bancário de, praticamente, pouco mais que dois meses de 2017 (tomada de posse em finais de Outubro de 2017) e, como eles próprios referem, alguns documentos do ano de 2018.

No nosso entender, esta consulta ao arquivo contabilístico de 2017 a 2021, não se traduz no exercício do dever/obrigação de fiscalização dos membros da Assembleia de Freguesia, mas sim, numa forma de entorpecer o trabalho desta Junta de Freguesia, porquanto, não dispendo de pessoal administrativo, o acompanhamento dessas consultas tem de ser efectuado pelo

próprio Executivo, em detrimento de outros afazeres directamente relacionados com a Freguesia, bem como de dispêndio de erário público, uma vez que, para cada consulta efectuada, é necessária a comparência da contabilista, para prestar eventuais esclarecimentos.

Face ao exposto, e apresentando desde já as nossas desculpas, pelo alongar desta exposição, solicitamos seja emitido parecer relativamente às seguintes questões:

- Podem, ou não, os referidos membros da Assembleia de Freguesia, encaminhar os seus pedidos directamente ao Presidente da Junta, invocando, tal como têm feito, a sua qualidade de residentes na freguesia?

- O modo de consulta do arquivo contabilístico, fatura-a-fatura, conferência de extractos, etc, nas datas que aqueles elementos da Assembleia bem entendem e, tal como eles referem na sua comunicação de 09/01/2023, sem necessidade de confirmação por parte da Junta de Freguesia, integra-se no seu poder de fiscalização?"

Cumpre, pois, informar:

I – Enquadramento legal

No nosso ordenamento jurídico vigoram os princípios da administração aberta, do livre acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública (open file), da transparência administrativa, da participação, da colaboração.

O n.º 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) consagra o direito de acesso dos cidadãos em geral aos arquivos e registos administrativos, sem necessidade de demonstração de qualquer interesse, embora ressalve o disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. A este princípio se refere também o Código de Procedimento Administrativo (doravante CPA), no seu artigo 17.º, remetendo, porém, a densificação do respetivo regime para lei específica.

A este princípio da administração aberta se refere também o 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 (doravante LADA)¹, que consagra no n.º 1 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”.

¹ A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa.

Ora, em concretização da vertente extra-procedimental do direito à informação, dispõe o artigo 17.º do CPA:

“Artigo 17.º

Princípio da administração aberta

1- Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.

2- O acesso aos arquivos e registos administrativos é regulado por lei”.

E, no âmbito da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, resulta, desde logo, dos artigos 2.º e 5.º:

“Artigo 2.º

Princípio da administração aberta

1- 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.

2- A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades.

3- Na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da Internet deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização”.

“Artigo 5.º

Direito de acesso

1- Todos, 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- O direito de acesso realiza-se independentemente da integração dos documentos administrativos em arquivo corrente, intermédio ou definitivo”.

Assim, a regra da LADA é a do livre acesso aos documentos administrativos, entendendo-se por “documento administrativo”, para efeitos dessa lei, “qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo [4.º], seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra

forma material" (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º). Isto significa que os documentos aqui em causa são considerados documentos administrativos.

Acresce referir que, a informação contabilística que é solicitada pelos referidos eleitos locais poderá ser obtida, direta ou indiretamente, a partir da consulta aos orçamentos e às contas das Freguesias e às atas das reuniões dos respetivos órgãos deliberativos (em que tenham sido aprovados os orçamentos e em que tenham sido apreciadas as contas prestadas), uma vez que se trata de documentos de natureza pública.

Acresce que este direito à informação abarca quer a consulta, quer a solicitação de fotocópia ou certidão das atas ou documentos referidos. Contudo, se forem solicitadas fotocópias e o seu número for considerado excessivo, em resposta ao pedido formulado, poderão ser estipulados prazos para entrega das fotocópias, de forma gradual, durante um período de tempo razoável ou até ser exigido um pagamento se estiver previsto nas normas do regimento da assembleia de freguesia.

Assim, enquanto cidadãos e residentes na freguesia, podem consultar os documentos administrativos que entenderem.

Porém, como ficou exposto, este princípio deve ser objeto de ponderação com outros valores constitucionalmente protegidos, cabendo ao órgão competente para autorizar o acesso apurar da necessidade, ou não, de o vedar ou lhe impor restrições – segundo critérios de razoabilidade e de proporcionalidade –, decorrentes da existência de informações nos documentos administrativos que sejam objeto de proteção, nos termos e para observância do regime do artigo 6.º dessa Lei:

"Artigo 6.º

Restrições ao direito de acesso

1- Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação operada através do regime do segredo de Estado ou por outros regimes legais relativos à informação classificada.

2- Os documentos protegidos por direitos de autor ou direitos conexos, designadamente os que se encontrem na posse de museus, bibliotecas e arquivos, bem como os documentos que revelem segredo relativo à propriedade literária, artística, industrial ou científica, são acessíveis, sem prejuízo da aplicabilidade das restrições resultantes do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos e do Código da Propriedade Industrial e demais legislação aplicável à proteção da propriedade intelectual.

3- O acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.

4- O acesso ao conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações pode ser diferido até ao decurso do prazo para instauração de procedimento disciplinar.

5- Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:

a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;

b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular 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 justifique o acesso à informação.

6- Um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar fundamentadamente ser titular 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 justifique o acesso à informação.

7- Sem prejuízo das demais restrições legalmente previstas, os documentos administrativos ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário à salvaguarda de outros interesses juridicamente relevantes, mediante decisão do órgão ou entidade competente, sempre que contenham informações cujo conhecimento seja suscetível de:

a) Afetar a eficácia da fiscalização ou supervisão, incluindo os planos, metodologias e estratégias de supervisão ou de fiscalização;

b) Colocar em causa a capacidade operacional ou a segurança das instalações ou do pessoal das Forças Armadas, dos serviços de informações da República Portuguesa, das forças e serviços de segurança e dos órgãos de polícia criminal, bem com a segurança das representações diplomáticas e consulares; ou

c) Causar danos graves e dificilmente reversíveis a bens ou interesses patrimoniais de terceiros que sejam superiores aos bens e interesses protegidos pelo direito de acesso à informação administrativa.

8- Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada".

Em relação à segunda questão, cumpre dizer que, de acordo com o n.º 1 do artigo 239.º da CRP, *“[a] organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”*.

Ora, refere a alínea i) do n.º 2.º do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais – RJAL² que compete à assembleia de freguesia *“acompanhar e fiscalizar a atividade da junta”*.

O direito dos membros da assembleia municipal e da assembleia de freguesia a serem informados sobre os assuntos que respeitam ao exercício das suas funções advém das competências próprias dos órgãos deliberativos das autarquias locais. Há, pois, um “interesse funcional” no acesso à informação.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 239.º da CRP estabelece que a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável. *“E é um facto que a assembleia municipal [e de freguesia] det[êm] várias competências típicas de um parlamento, de entre as quais se destaca a de fiscalização. Assim, nesse quadro funcional, o órgão deliberativo do município (e da freguesia) (...) pode aprovar moções de censura com base na ação desenvolvida pelo órgão executivo ou pelos seus órgãos (...)”*.

Em concretização do consignado no n.º 1 do artigo 239.º da CRP, a alínea i) do n.º 2.º do artigo 9.º do RJAL estatui que compete à assembleia de freguesia *“acompanhar e fiscalizar a atividade da junta”*. Nesta conformidade: *“(...) a Assembleia tem o poder de acompanhar e fiscalizar a actividade da junta, bem como de solicitar quaisquer informações. (...) A solicitação de informações sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, tanto pode resultar de uma deliberação do próprio órgão como da apresentação do pedido por qualquer dos seus membros. Independentemente dos assuntos em que é chamada a intervir por determinação legal ou por iniciativa da junta, a assembleia tem a possibilidade de se pronunciar sobre qualquer assunto de interesse local, usando os mecanismos regimentais ao seu dispor, introduzindo o assunto na ordem de trabalhos de acordo com as normas aplicáveis, ou recorrendo aos figurinos de deliberação relativos ao período de antes da ordem do dia. Estas tomadas de posição não têm força vinculativa mas traduzem um ponto de vista que poderá ser tomado em devida conta pelo órgão executivo e(ou) pelas entidades envolvidas no assunto em apreço. (...)”*.

² 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.

Assim, na alínea d) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL, a lei consagra a fórmula através da qual essa função fiscalizadora se pode materializar, admitindo que o órgão deliberativo possa solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores. Trata-se, por conseguinte, de um direito individual detido por cada um dos membros do órgão, assente no seu mandato autárquico e tendo em vista a prossecução do interesse público. Este direito não pode ser exercido diretamente, pelo que as informações devem ser solicitadas através da mesa, por qualquer membro, a fim de lhes “possibilitar o exercício pleno dos seus mandatos”. A concreta forma a que terá de obedecer o exercício do direito ora em análise deverá ser encontrada nas normas do regimento da assembleia de freguesia, podendo nele estabelecerem a forma como deve ser feito.

Assim, o órgão deliberativo pode solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores.

De acordo ainda com o RJAL, compete à assembleia de freguesia solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para a freguesia³.

Por sua vez, ao presidente da junta compete responder, no prazo máximo de 30 dias, aos pedidos de informação formulados pelos membros da assembleia de freguesia, através da respetiva mesa⁴.

Constata-se, desta forma, que este direito não pode ser exercido diretamente⁵, 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 1 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 1 do artigo 14.º do RJAL).

³ Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL.

⁴ Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do RJAL.

⁵ Cfr. alínea *d*) do n.º 1 do artigo 18.º do RJAL.

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 1 do artigo 5.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados - RGPD⁶).

Nestes termos, no que concerne à medida ou amplitude do acesso, realça-se que a informação a fornecer aos membros dos órgãos deliberativos da Freguesia deve cingir-se ao estritamente necessário ao objetivo de acompanhamento e fiscalização da atividade dos respetivos órgãos executivos, ou seja, pode ser objeto de comunicação parcial (expurgando os dados pessoais/elementos nominativos que não relevem para essa finalidade – cfr. n.º 8 do artigo 6.º da LADA e a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, doravante RGPD).

Não pode assim este direito de acesso ser exercido de forma abusiva, como resulta desde logo do n.º 3 do artigo 15.º e do n.º 1 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”.

⁶ 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.

⁷ 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-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/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.

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 CRP⁸ e no n.º 1 do artigo 3.º do CPA, determina a subordinação da Administração Pública à lei e ao direito, entendido como *“bloco de legalidade”*, onde se incluem *“padrões principiológicos de juridicidade”*⁹, 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 administração¹¹ e da proporcionalidade¹² (cfr. o n.º 1 artigo 5.º do CPA¹³ e o artigos 7.º do CPA¹⁴)¹⁵.

Cumpra realçar que o uso excessivo do direito configura a *busca 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”*.

Acresce salientar, por último, e conforme supra referido, 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:

⁸ 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-fé”.

⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do CPA: “[o]s órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

¹⁰ Cfr. J.C. Vieira de Andrade, “Lições de Direito Administrativo”, 5ª edição (acessível em: [https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Lições de Direito Administrativo-5a.pdf](https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43588/1/Lições%20de%20Direito%20Administrativo-5a.pdf)).

¹¹ A propósito deste princípio, cfr. Carlos José Batalhão, “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência”, Porto Editora, 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 perspectiva financeira (como se refere no novo artigo 5.º, deve pautar-se por critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade)».

¹² Na sua tripla dimensão de adequação, necessidade e equilíbrio (proporcionalidade, em sentido estrito).

¹³ Que dispõe: «[a] Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade».

¹⁴ «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».

¹⁵ Neste mesmo sentido, cfr. Parecer desta CCDR-NORTE, INF_DSAJAL_TL_9855/2019 in https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracao/direito_de_acesso_a_informacao_pedido_desrazoavel_e_desproporcional_abu.pdf

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

“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- Conclusões

Nos termos da alínea *d)* do n.º 1 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 na solicitação e recebimento de informação sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores.

Vigorando um princípio da administração aberta, podem os referidos membros da Assembleia de Freguesia, encaminhar os seus pedidos diretamente ao Presidente da Junta, invocando, tal como têm feito, a sua qualidade de residentes na freguesia.

O modo de consulta do arquivo contabilístico integra-se no seu poder de acompanhamento e fiscalização mas pode ser limitado tendo em conta o princípio da proporcionalidade, sendo recomendável que sejam procuradas e acordadas soluções equilibradas e adequadas à prossecução dos interesses de ambas as partes consideradas as possibilidades e disponibilidades existentes, sem agravamento de custos para a junta, e atentos os regulamentos vigentes que disponham sobre a matéria.

Existindo algum acordo entre as partes sobre a forma como o acesso é realizado, poderá evitar-se, de um lado, que haja um abuso do direito, do outro lado, que haja recusa em facilitar a informação.