

O Direito à Informação e à Oposição e o Acesso aos Documentos Administrativos nos órgãos deliberativos das autarquias locais

O princípio da *administração aberta* ou do *arquivo aberto* (*open file*) – que se não confunde com o direito à informação procedimental, uma vez que se realiza independentemente de estar em curso um procedimento¹ – “*é um dos pilares da República sobre o qual assenta um conjunto vasto de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, quer seja entendido no seu âmbito mais restrito - de acesso aos documentos, dados e processos administrativos -, quer seja compreendido no seu âmbito mais vasto - que inclui também a divulgação ativa e de forma acessível de documentos, dados e informação por parte da Administração Pública, bem como políticas de promoção da participação pública*”².

Tendo como ponto de partida o exposto, pretendemos proceder a uma incursão, não exaustiva, pelos mais recentes diplomas legais que vieram densificar o disposto na Constituição da República Portuguesa (CRP) em matéria de direito à informação e de direito de oposição, articulando, designadamente o Código do Procedimento Administrativo (CPA)³ e a LADA⁴ com o novo Regulamento Geral de Proteção de Dados (doravante RGPD), que entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa no passado dia 25 de maio de 2018⁵, concentrando-nos preferencialmente nos seus reflexos nos órgãos deliberativos da administração autárquica.

¹ Ver o Sumário do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Proc.º 1087/17.2 BELRA), de 16.01.2018: “*V- Por via da informação procedimental pretende-se tutelar os interesses e as posições jurídico-subjectivas dos interessados num dado procedimento, ao passo que no âmbito da informação não procedimental ou do arquivo aberto visa-se garantir a publicidade e a transparência da actividade administrativa*”. Discorrer-se-á de novo, adiante, sobre esta relevante distinção.

² Cfr. a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 18/XII disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40194>.

Pode ainda ler-se na mesma Exposição de Motivos: “*Nesse contexto, a presente intervenção legislativa, consagra, em primeiro lugar, a obrigação de todos os órgãos e entidades da Administração Pública, ou que com ela colaborem, disponibilizarem proactivamente, de forma completa, organizada, e em linguagem clara e de fácil compreensão por todos os cidadãos, um elenco significativo de informação e documentação que, pela sua relevância e natureza, deva ser considerada pública e, nestes termos, acessível a todos, utilizando os respetivos sítios na Internet e complementando o acesso através de plataformas centralizadas que procedam à referenciação dessa informação (ex: dados.gov). A promoção da participação pública e o alargamento das discussões informadas e dos processos sujeitos a consulta pública dependem, mais do que de uma intervenção legislativa, de uma efetiva mudança de paradigma e de postura política no sentido de levar a informação ao encontro dos cidadãos, através de um compromisso com a divulgação ativa de informação, e não apenas com a disponibilização reativa de dados e documentos*”.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7.01.

⁴ Lei n.º 26/2016, de 22.08, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (“Lei de Acesso aos Documentos Administrativos”), na sequência da apresentação da proposta de Lei cuja exposição de motivos acabámos de citar.

⁵ Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu, de 27.04.2016, retificado no «Jornal Oficial da União Europeia» L 119, de 04.05.2016.

I. Do direito à informação dos cidadãos em geral e das suas restrições

Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros⁶, além do *direito geral de informação* enunciado no n.º I do artigo 37.º da CRP⁷, que não tem destinatários ou sujeitos passivos predeterminados, a CRP prevê também um conjunto de direitos especiais de informação, que postulam em regra relações bilaterais e têm como contrapartida deveres de prestação de facto, como é o caso do direito de acesso à informação administrativa.

Este direito, previsto no artigo 268.º da CRP, é corolário dos princípios da publicidade e transparência da ação administrativa e do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos⁸, numa dupla vertente⁹ de:

— *Direito à informação procedimental: “[o]s cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente*

⁶ In “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, Introdução Geral, Preâmbulo, Artigos 1.º a 79.º, 2.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 853.

⁷ Que dispõe que “[t]odos têm o (...) direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações”. A propósito, referem os Autores (cfr. Nota anterior, ob. cit., p. 852): “Figura recente, o **direito de informação** é um direito fundamental autónomo relativamente à liberdade de expressão, quer pelos distintos fundamentos em que repousa, em especial, pela ligação mais evidente que apresenta ao princípio democrático e ao interesse da formação da opinião pública, quer pelo facto de nele prevalecer o elemento cognoscitivo (cfr. Jorge Miranda, artigo 37.º, pág. 429). O direito de informação (ou liberdade de informação) constitui uma estrutura complexa que envolve uma tríade de direitos (Ac. n.º 348/2003): (i) o direito de comunicar publicamente informações sem impedimentos nem discriminações; (ii) o direito de procurar informações sem impedimentos nem discriminações; e (iii) o direito de receber informações e de ser mantido informado sem impedimentos nem discriminações (cfr. José de Melo Alexandrino, Estatuto constitucional, págs. 113 e segs.)”.

⁸ Ver Sofia David, “Das intimações – considerações sobre uma (nova) tutela de urgência no Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 57 e ss.

⁹ A doutrina distingue o direito à informação “procedimental” e “não procedimental”. Como refere Sérvulo Correia em “O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa”, in “Legislação”, Cadernos da Ciência da Legislação, ed. INA n.º 9/10, janeiro de 1994, p. 135: “ao passo que o primeiro direito concebe-se no quadro subjectivo e cronológico de um procedimento administrativo concreto, o segundo existirá independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo”.

Sobre a distinção entre a informação procedimental e não procedimental, vd., entre todos, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, relativo ao Processo n.º 00028/06.7BEPNF, de 22.06.2006, de cujas conclusões resulta, designadamente, o seguinte: “(...) IV. A distinção entre informação procedimental e não procedimental assenta no tipo de informação que está em causa, na qualidade de quem a solicita e no distinto objectivo que se pretende atingir com a sua tutela. V. O direito à informação tem natureza procedimental quando a informação pretendida está contida em factos, actos ou documentos de um concreto procedimento em curso. VI. O referido direito tem natureza não procedimental quando se trata de acesso a documentos administrativos contidos em procedimentos já findos ou a arquivos ou registos administrativos, neste caso, mesmo que se encontre em curso um procedimento. (...)”. Acresce referir que o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 01.02.2017, relativo ao Processo n.º 00991/16 (que voltaremos a citar) esclarece que: “Titulares do direito à informação procedimental são os cidadãos directamente interessados num procedimento administrativo, e titulares do direito à informação não procedimental são todos os cidadãos, enquanto membros da comunidade, e interessados na res pública, independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo”.

interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas” (vd. n.º 1);

— Direito à *informação não procedimental* ou *extra-procedimental*¹⁰, de acesso aos arquivos e registos administrativos ou princípio da administração aberta (*open file*): “[o]s cidadãos têm também o direito de acesso 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” (vd. n.º 2).

Assim, o n.º 1 do artigo 268.º da CRP garante o direito à informação dos cidadãos em geral, consubstanciado na obrigação de uma administração aberta e transparente dar a conhecer aos destinatários as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, bem como de informar os cidadãos que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados.

Quanto ao direito à *informação procedimental*, este princípio encontra-se desenvolvido nos artigos 82.º e seguintes do CPA, sendo que o acesso a informações de carácter procedimental abrange a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os atos e diligências praticadas, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adotadas e quaisquer outros elementos solicitados.

Acresce referir que o dever de informar depende da titularidade de um interesse direto (cfr. n.º 1 do artigo 82.º do CPA) e abrange ainda a possibilidade de consulta de processos que não contenham documentos classificados ou segredos (artigo 83.º do CPA). Estes direitos são ainda extensivos a quem prove possuir um interesse legítimo no conhecimento dos elementos solicitados (n.º 1 do artigo 85.º do CPA)¹¹.

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 268.º da 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 CPA, no seu artigo 17.º, remetendo, porém, a densificação do respetivo regime para lei específica, tal como de seguida abordaremos.

¹⁰ Sobre a distinção, ver *Nota 9 supra*. “O princípio do arquivo aberto é extra-procedimental: o acesso aos arquivos e registos administrativos relativos a procedimentos administrativos recai na esfera do direito à informação”, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “Direito Administrativo Geral – Tomo I – Introdução e princípios fundamentais”, Dom Quixote, Lisboa, 2004, p. 149.

¹¹ No entanto, a obtenção de certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos que constem dos processos a que os interessados tenham acesso, depende do pagamento das importâncias devidas (n.º 3 do artigo 83.º do CPA).

Nesta conformidade, da conjugação do n.º I do artigo 268.º da CRP com os artigos 82.º e seguintes do CPA resulta que são titulares do direito à informação procedimental apenas aqueles que intervenham ou sejam diretamente interessados num determinado procedimento que se encontra em curso. Já o n.º 2 do artigo 268.º da CRP consagra, com as exceções referidas, o direito de acesso dos cidadãos em geral aos arquivos e registos administrativos – independentemente de estar em andamento um procedimento administrativo e de enunciarem qualquer interesse –, cujo regime é concretizado na LADA.

Relativamente ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da CRP, sublinha-se no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 0394/18), de 08.08.2018¹²:

“Estas duas normas consagram o direito dos administrados à informação perante a Administração, direito que assume natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias [artigo 17º CRP], gozando, pois, do regime de protecção prescrito no artigo 18º da Constituição, isto é, «são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas», e a lei «só pode restringi-los nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» [ver, entre outros, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição da República Portuguesa, Tomo III, 2ª edição, páginas 601 a 604; Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edição, páginas 380 e seguintes; Vieira de Andrade, Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª edição, páginas 81 e seguintes].

Assim, este direito, embora fundamental, não é um direito absoluto, pois que a Lei Fundamental admite a sua limitação para «compatibilização» com outros de igual valia, embora sempre sob a égide do «princípio da proporcionalidade» na vertente do «necessário»”¹³.

¹² Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0c71c84fe9dbf65d802582f90046182f?OpenDocument&Highlight=0,acesso,a,documentos>.

¹³ No mesmo sentido, ver Jorge Miranda e Rui Medeiros, ob. cit., pp. 319 e 320:

*“A afirmação constitucional de aplicabilidade directa dos preceitos sobre direitos, liberdades e garantias não deve, todavia, ser absolutizada, de modo a significar completa auto-suficiência de todas e cada uma das normas em causa, em toda a sua extensão material e abrangendo o conjunto das suas diversas dimensões. **A ideia de aplicabilidade directa assume-se estruturalmente como um princípio e, portanto, como uma vocação das normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias, mas que não pode dispensar uma análise casuística**, cujo resultado é muitas vezes diferenciado em função da tipologia das normas constitucionais, da densidade e determinabilidade do seu conteúdo, e das funções jusfundamentais que desempenham.*

(...)

Do que se conclui que a referida vocação de aplicabilidade directa dos preceitos sobre direitos, liberdades e garantias, devendo em geral ser levada tão longe quanto possível, não deixa de ter limites naturais, encontrando o seu terreno de eleição nas dimensões negativas dos direitos de liberdade, em que por regra a intervenção legislativa (e administrativa de execução) assumem um papel menos relevante. De resto, a valorização da força normativa dos preceitos constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias não impede que se reconheça a importante função que o legislador ordinário tem nesse mesmo domínio, sobretudo quando se trata de conformar a ordem jurídica de modo a fornecer as condições para um amplo e efectivo exercício desses direitos”.

Por outro lado, a propósito do consignado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP, no Acórdão deste Venerando Tribunal, de 01.02.2017, relativo ao Processo n.º 0991/16¹⁴, pode ler-se:

“Como se escreve em acórdão do Tribunal Constitucional [AC n.º 117/2015, de 12.02.2015, in processo n.º 686/12], «No n.º 2 do artigo 268.º da CRP, o direito de acesso aos registos e arquivos administrativos é a regra e não a exceção. Na verdade, com as ressalvas legais em matérias de segurança interna e externa, investigação criminal e intimidade das pessoas, a Constituição torna claro que a liberdade de acesso é a regra, sendo os registos e arquivos um património aberto à colectividade»¹⁵.

Refere-se, ainda, no mesmo Aresto, que este “princípio da «administração aberta», diz a doutrina, pretende «combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo», característico do «Estado Polícia», e visa «democratizar a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada», e, ainda, «tornar mais transparente o funcionamento global do poder», e, nessa medida, fornecer-lhe legitimação e legitimidade [Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª edição, volume I, página 666]”.

No nosso ordenamento jurídico vigoram, pois, “os princípios da administração aberta, do livre acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública (open file), da transparência administrativa, da participação, da colaboração (entre outros)”¹⁶.

Ora, em concretização da vertente extra-procedimental do direito à informação, dispõe o artigo 17.º do CPA¹⁷

¹⁴ Que se encontra disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e2bee0b251c1d015802580c0004d7ade?OpenDocument>.

¹⁵ Refere Luiz S. Cabral de Moncada, “Código do Procedimento Administrativo anotado”, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 127:

“Ao referido acesso corresponde um direito subjectivo fundamental consagrado expressamente no n.º 2 do art. 268.º da CRP. Como todos os direitos desta natureza é directamente aplicável e vincula as entidades públicas só podendo ser restringido nos casos constitucionalmente previstos de forma explícita ou implícita. Mas não se trata de um direito absoluto. Cede perante documentos classificados, reservados e secretos. É a própria Constituição que explicita os casos em que o acesso pode ser limitado quais sejam os relativos às matérias atinentes à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

¹⁶ Cfr. João Tiago Silveira e Francisca Robalo Cordeiro, “O Acesso dos Eleitos Locais à Informação Administrativa”, acessível em: http://www.joaoitiagosilveira.org/mediaRep/jts/files/Acesso_Informa____o_Administrativa_-_Eleitos_locais.pdf.

¹⁷ Em anotação a este preceito legal, refere Carlos José Batalhão, “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência”, Porto Editora, Porto, 2015, p. 68: “O **“direito de acesso aos arquivos e registos administrativos”**, consagrado no artigo 268.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, assume a natureza de um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (como ensinam Gomes Canotilho, J. J. e Vital Moreira, “CRP Anotada I”, Coimbra Editora, 2007, p. 374; Miranda, J. e Medeiros, R., “CRP Anotada I”, Coimbra Editora, 2005, p. 145; ver, igualmente, Viera de Andrade, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, Almedina, 2009, p. 224).

“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 LADA¹⁸, resulta, desde logo, dos artigos 2.º e 5.º¹⁹:

“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”.

Vale, portanto, o princípio do arquivo aberto ou a regra de information disclosure, pelo que todos os documentos qualificados como **administrativos**, para os efeitos aqui em causa e aplicação da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), podem, em princípio, ser acedidos”.

¹⁸ Em cujo âmbito de aplicação subjetivo se incluem, expressamente – cfr. a alínea e) do n.º I do seu artigo 4.º –, os órgãos das autarquias locais.

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).

Porém, como ficou exposto, este princípio deve ser objeto de ponderação com outros valores constitucionalmente protegidos^{20/21}, 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*²² –, 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

¹⁹ A LADA prevê ainda no seu artigo 10.º a divulgação ativa da informação, dispondo, contudo, no seu n.º 5 que “[a] divulgação ativa da informação deve acautelar o respeito pelas restrições de acesso previstas na presente lei, devendo ter lugar a divulgação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”.

²⁰ Como se refere no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 156/92 (Processo n.º 221/90), de 23.04.1992: “Na verdade, se em termos genéricos, o acesso à informação – nas suas vestes de algum modo corolário do direito constitucionalmente firmado de informar, de se informar e de ser informado (CRP, artigo 37º, nº 1) – deve ser garantido pelo aparelho administrativo do Estado, nem por isso há que o entender irrestitivamente, de modo a negar-se protecção a outros valores constitucionalmente consagrados”.

²¹ Cfr. J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional dos Conflitos e Protecção de Direitos Fundamentais”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 125.º, 1992, p. 254.

²² Sobre o princípio da proporcionalidade, cfr. o artigo 7.º do CPA, que dispõe:

“Artigo 7.º

Princípio da proporcionalidade

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”.

E, em anotação a este artigo Carlos José Batalhão, ob. cit., pp. 57 e 58: “(...) Constitui importante limite de atuação da Administração Pública, exigindo uma justa ponderação entre os interesses públicos e privados eventualmente afetados. Impõe à Administração Pública a obrigação de adequar os atos aos fins concretos que se visam atingir.

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação ao artigo 266.º n.º 2 da CRP, não restam dúvidas de que no exercício de poderes discricionários não basta que a Administração prossiga o fim legal justificador na concessão de tais poderes; (...) deve prosseguir os fins legais, os interesses públicos, primários e secundários, segundo o princípio da justa medida, adotando, dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que implicam menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados (op. cit., p. 924).

Freitas do Amaral define por sua vez o princípio da proporcionalidade como aquele princípio geral de direito segundo o qual a limitação de bens ou interesses privados por atos dos poderes públicos deve ser adequada e necessária aos fins concretos que tais atos prosseguem, bem como tolerável quando confrontada com aqueles fins (op. cit., p. 129).

O respeito pelo princípio da proporcionalidade pressupõe que a atuação administrativa seja adequada (eficácia), necessária (eficiência) e proporcional (em sentido estrito) (racionalidade).

Ou seja, a decisão administrativa que afeta a esfera jurídica do administrado tem de se revelar adequada, exigível (necessária) e proporcional (não podendo o benefício obtido para o interesse público ser desproporcionado relativamente ao

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:

sacrifício acarretado para o particular) relativamente à prossecução do interesse público visado pelo ente administrativo. (...)"

- 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”.

Nos termos da LADA, entende-se por *documento nominativo* “o documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais” (cfr. alínea b) do n.º I do artigo 3.º).

Neste âmbito, deve atualmente atender-se ao disposto no RGPD, de aplicação direta nas ordens jurídicas nacionais dos Estados-Membros, realçando-se, todavia, como refere Catarina Sarmiento e Castro²³ que:

“Embora (...) [o RGPD] revogue a Diretiva 95/46/CE que foi transposta para as ordens jurídicas dos Estados membros em legislação interna, daí não se segue a revogação necessária da legislação nacional existente, que se manterá em vigor desde que não disponha em sentido contrário ao estabelecido no Regulamento. Por outro lado, o facto de o Regulamento ser diretamente aplicável não proíbe a emissão de normas internas dos Estados-membros. O próprio Regulamento prevê especificações ou restrições das suas regras pelo Direito de um Estado-Membro, de modo a que possa estipular as circunstâncias de situações específicas de certos tratamentos de dados pessoais. Note-se que esse entendimento resulta, quer da abertura resultante da leitura de alguns considerandos do Regulamento (por exemplo do 8.º, do 10.º, do 19.º, do 45.º), quer, de modo determinante, do disposto em normas do Regulamento, como o artigo 88.º que expressamente prevê a possibilidade da emissão de “normas mais específicas” para garantia da proteção de dados pessoais do trabalhador tratados no contexto laboral, assim como o artigo 6.º ou o artigo 90.º”.

Ora, para efeitos do RGPD, entende-se por *dados pessoais* a “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um

nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular” (cfr. artigo 4.º/1) do RGPD).

Mas, tal como quanto ao princípio da administração aberta, e como decorre, desde logo, do considerando 4 no RGPD, também “[o] direito à proteção de dados pessoais não é absoluto; deve ser considerado em relação à sua função na sociedade e ser equilibrado com outros direitos fundamentais, em conformidade com o princípio da proporcionalidade”²⁴.

Em síntese, acompanhando João Miranda²⁵:

“(...) a definição de “documento nominativo” constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, pode prestar-se à leitura apressada de que o acesso aos documentos administrativos que contenha dados pessoais se pauta, sem mais, pelo regime legal de proteção de dados pessoais. Na realidade não pode ser assim, uma vez que a “recepção” desse regime na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos carece das necessárias adaptações decorrentes de a atividade administrativa dever ser transparente e de a apreciação dos pedidos de acesso de particulares ou de as decisões de disponibilização ativa de informação pressuporem um exercício de concordância prática entre bens jurídicos constitucionais conflituantes: a transparência administrativa e o direito à informação administrativa, por um lado, e a proteção de dados pessoais, por outro. A resposta apenas pode ser apurada no caso concreto, com base na ponderação a efetuar com base, nomeadamente, em critérios de proporcionalidade e de razoabilidade”.

II – Do direito à informação dos membros dos órgãos deliberativos das nas autarquias locais e das suas restrições

Começaremos por aferir da legitimidade por parte dos membros dos órgãos deliberativos [assembleia municipal e assembleia de freguesia] para a recolha e tratamento de informação detida pelos respetivos

²³ “40 anos de “Utilização da Informática” - o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa”, Vol. 3, n.º 3 dezembro 2016, www.e-publica.pt, p. 61.

²⁴ O direito fundamental à "proteção de dados pessoais" está consagrado no artigo 35.º da CRP, dispondo ainda o artigo 18.º do CPA que “[o]s particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei”.

²⁵ Prefácio do Livro de Sérgio Pratas “A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos”, Almedina, Coimbra, 2018, p. 17.

órgãos executivos [câmara e junta], designadamente da medida ou amplitude do seu acesso e dos fundamentos para a sua eventual limitação.

Ora, 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 locais²⁶. Há, pois, um “interesse funcional” no acesso à informação.

Com efeito, o n.º I 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 responsável²⁷. “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 (...)”²⁸.

Relativamente ao acesso à informação autárquica, por parte dos eleitos locais²⁹ membros dos órgãos deliberativos das freguesias e dos municípios, importa, por isso, percorrer o “regime jurídico das autarquias locais” (RJAL)³⁰.

Assim:

II.1 – Do direito à informação dos membros da assembleia de freguesia

Em concretização do consignado no n.º I 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”.

²⁶ Para a definição de *competência* v., entre muitos, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 0924/10), de 06.12.2011: “Por competência deve entender-se o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa colectiva em que esteja integrado (Prof. Marcelo Caetano, *Manual*, 10.º ed., 1.º vol., 223; Prof. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, vol. 1.º, pág. 172; Prof. João Caupers, *Direito Administrativo*, 70 e 71; Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, 1999, pág. 180 (...), pág. 181). A competência não se presume, tem que resultar da lei, é o princípio da legalidade da competência”.

²⁷ Cfr., no âmbito dos Municípios, os artigos 250.º a 252.º, e, no âmbito das Freguesias, os artigos 244.º a 246.º, ambos da CRP.

²⁸ Cfr. “*Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*”, Coord.: António Cândido de Oliveira e Carlos José Batalhão, Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), Braga, 2017, p. 36 (retiraram-se as Notas).

²⁹ Note-se que, como referem João Tiago Silveira e Francisca Robalo Cordeiro, loc. cit.: “O direito de acesso à informação por parte dos eleitos locais confere acesso a que tipo de informação? Embora a Lei 75/2013, de 12 de Setembro use a expressão “pedidos de informação” (artigos 18.º-1-x) e 35.º-1-s) devem considerar-se como abrangidos: – A prestação de informações administrativas; e – O acesso a documentos administrativos”.

³⁰ Aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificado pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterado 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 Lei n.º 50/2018, de 16.08.

Nesta conformidade³¹:

“(...) 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. (...)”.

Assim, na alínea d) do n.º I 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”³².

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.

De facto, à mesa da assembleia de freguesia compete *encaminhar, em conformidade com o regimento, as iniciativas dos membros da assembleia de freguesia e da junta de freguesia, dar conhecimento à assembleia de freguesia do expediente relativo aos assuntos relevantes e exercer os poderes funcionais e cumprir as diligências que lhe sejam determinadas pela assembleia de freguesia, cabendo ao presidente deste órgão assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações (cfr. alínea c), e) e g) do n.º I do artigo 13.º e alínea e) do n.º I do artigo 14.º do RJAL).*

É, ainda, da competência do órgão deliberativo da freguesia, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do RJAL:

³¹ “Guia do Eleito Local – Freguesia – Volume 3”, Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Comissão de Coordenação da Região Norte, Edições ASA, 1995, pp. 67 e 68.

“e) *Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da junta de freguesia acerca da atividade desta e da situação financeira da freguesia, a qual deve ser enviada ao presidente da mesa da assembleia de freguesia com a antecedência de cinco dias sobre a data de início da sessão*”;

“h) *Apreciar a recusa da prestação de quaisquer informações ou recusa da entrega de documentos por parte da junta de freguesia ou de qualquer dos seus membros que obstem à realização de ações de acompanhamento e fiscalização*”.

Por último, de acordo com o consignado no n.º I do artigo 18.º do RJAL, compete ao presidente da junta:

“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*”.

II.2 – Do direito à informação dos membros da assembleia municipal

Na senda do consignado no n.º I do já citado artigo 239.º da CRP, a alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL esclarece que compete à assembleia municipal *acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local, bem como apreciar a execução dos contratos de delegação de competências previstos na alínea k) do número anterior*^{33/34}.

³² Cfr. “Guia do Eleito Local, Freguesia”, ob. cit., p. 230.

³³ Alínea k) do n.º I do artigo 25.º do RJAL que dispõe que *compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia*.

³⁴ Paralelamente ao que se diz sobre a assembleia de freguesia no “Guia do Eleito Local – Freguesia – Volume 3”, conforme supracitado no texto, pode ler-se no “Guia do Eleito Local, Câmara Municipal”, Volume 2, Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Comissão de Coordenação da Região Norte, Edições Asa, 1994, pp. 44 e 45: “(...) [é] a Assembleia quem sanciona as orientações fundamentais da actividade municipal, cabendo à Câmara propô-las e pô-las em execução. (...) Independentemente dos assuntos em que é chamada a intervir por determinação legal ou por iniciativa da Câmara, a Assembleia tem a possibilidade de se pronunciar sobre qualquer assunto de interesse municipal, usando 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

Por seu turno, a alínea d) do mesmo normativo determina que incumbe ao órgão deliberativo *solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para o município e sobre a execução de deliberações anteriores*. Tal como sucede nas assembleias de freguesia, estas informações devem ser solicitadas através da mesa, por qualquer membro, a fim de lhes *“possibilitar o exercício pleno dos seus mandatos”*.

Este n.º 2 do artigo 25.º esclarece, ainda, que compete à assembleia municipal:

“c) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da câmara municipal acerca da atividade desta e da situação financeira do município, a qual deve ser enviada ao presidente da assembleia municipal com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data do início da sessão”;

“f) Apreciar a recusa da prestação de quaisquer informações ou recusa da entrega de documentos por parte da câmara municipal ou de qualquer dos seus membros que obstem à realização de ações de acompanhamento e fiscalização”;

“g) Conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias executadas sobre a atividade dos órgãos e serviços do município”;

“j) Tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para o município”;

“k) Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do município”.

E, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 26.º, *compete à assembleia municipal deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições do município e sem prejudicar o funcionamento e a atividade normal da câmara municipal*.

Acresce referir que a alínea i) do n.º 1 do artigo 29.º estatui que compete à mesa da assembleia municipal *requerer à câmara municipal ou aos seus membros a documentação e informação que considere necessárias ao exercício das competências da assembleia municipal, assim como ao desempenho das suas funções, nos termos e com a periodicidade julgados convenientes*.

Resulta, por último, do disposto nas alíneas s) e y) do n.º 1 do artigo 35.º que incumbe ao presidente da câmara municipal:

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. (...)”.

“s) Responder, em tempo útil e de modo a permitir a sua apreciação na sessão seguinte da assembleia municipal, aos pedidos de informação apresentados por esta”;

“y) Enviar à assembleia municipal, para os efeitos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º ^[35] toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memorandos e documentos de igual natureza, incluindo a respeitante às entidades abrangidas pelo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, quando existam, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da informação aí inscrita”.

Em suma, no que concerne ao acompanhamento da atividade do órgão executivo ou ao papel fiscalizador do órgão deliberativo do município³⁶:

“(…) A Assembleia Municipal tem legitimidade política para acompanhar a actividade do executivo, quer nos casos em que a lei prevê como condição necessária de eficácia de certos actos, a necessidade da sua autorização prévia, quer noutras situações de âmbito mais genérico.

A) Apreciar a actividade da Câmara Municipal

Compete à Assembleia apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da Câmara acerca da actividade municipal. A informação deverá ser enviada, com a antecedência mínima de [cinco] dias, [sobre a data de início da sessão], e dirigida ao presidente da Mesa da Assembleia, para conhecimento dos seus membros. Esta solução, ao assentar num relato escrito, responsabiliza, com outra consistência, tanto quem a elabora como quem a aprecia. Normalmente, esta disposição resulta na inclusão tácita de um ponto na ordem de trabalhos em que os [eleitos] têm espaço para comentar o trabalho do executivo e para solicitarem esclarecimentos verbais sobre o que considerarem mais pertinente.

B) Solicitar informações sobre actos do executivo

(…) a Assembleia tem o poder de acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara Municipal (...), bem como de solicitar quaisquer informações.

³⁵ De acordo com o n.º 4 do artigo 35.º do RJAL, da “informação prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º devem constar o saldo e o estado das dívidas a fornecedores e as reclamações, recursos hierárquicos e processos judiciais pendentes, com indicação da respetiva fase e estado”.

³⁶ Cfr. “Guia do Eleito Local, Assembleia Municipal”, Volume I, Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Comissão de Coordenação da Região Norte, Edições Asa, 1994, pp. 37 e 38.

O acompanhamento e fiscalização traduz-se no pedido de quaisquer esclarecimentos pelos membros da Assembleia, formalizados através de solicitação à mesa que dirige os trabalhos (...). 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.

C) Votar Moções de Censura

(...) a fim de permitir a formulação e a divulgação de juízos negativos e reprovativos da acção do executivo ou da actuação individual de qualquer dos seus membros (...), não se revestindo de quaisquer efeitos práticos, pois a votação de moções de censura não tem quaisquer implicações para efeitos de demissão do órgão ou elementos visados. As moções de censura apenas reflectem uma posição institucional, quando aprovadas pelo plenário, com impacto político e prováveis efeitos na opinião pública, responsabilizando quem a emite e fornecendo possíveis motivos de reflexão para quem as recebe”³⁷.

II.3 – Das restrições no acesso à informação por parte dos membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais

Note-se, porém, que a câmara e a assembleia municipal ou a junta e a assembleia de freguesia são independentes entre si, exercendo autónoma e soberanamente as suas competências³⁸, tendo a(s)

³⁷ Note-se que a votação das moções de censura continua regulada na alínea l) do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, que “estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias” [em vigor com as alterações dadas pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11.01, n.º 67/2007, de 31.12, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, Lei n.º 75/2013, de 12.09, e Lei n.º 7-A/2016, de 30.03] que determina que: “[c]ompete à assembleia municipal: (...) [v]otar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros”. Regra semelhante encontramos na alínea p) do n.º 1 do artigo 17.º do mesmo diploma, no âmbito das assembleias de freguesia.

³⁸ V. Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo – Volume I”, 4.ª Ed., Almedina, 2016, pp. 442 e 443, e pp. 494 e 495:

A propósito das Assembleias de Freguesia:

“(....)

A competência das Assembleias de Freguesia vem regulada nos artigos 9.º e 10.º da mesma lei [referindo-se à Lei das Autarquias Locais, Lei n.º 75/2013] e ainda no artigo 17.º da LCFA [referindo-se à Lei da Composição e Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e Freguesias, Lei n.º 169/99], e pode ser agrupada em quatro funções principais, a saber:

a) Função eleitoral: *compete à Assembleia eleger a Junta de Freguesia;*

b) Função de fiscalização: *a Assembleia acompanha a actividade da Junta, controlando e superintendendo o seu funcionamento;*

primeira(s) perante a(s) segunda(s) apenas um dever geral de esclarecimento e de prestação de informação. Assim, esse dever de esclarecimento e informação por parte da(s) primeira(s), e o correlato poder-dever por parte da(s) segunda(s) de obter o mesmo esclarecimento e informação, está delimitado

c) Função de orientação geral: *no exercício desta função, compete à Assembleia discutir os orçamentos e as contas, estabelecer normas gerais, aprovar regulamentos, constituir grupos de trabalho para o estudo dos problemas da freguesia, lançar tributos, etc. Na competência das Assembleias de Freguesia incluem-se, pois, poderes tributários e poderes regulamentares;*

d) Função decisória: *consiste em decidir os casos concretos mais importantes que em virtude da sua relevância a lei reserva para a Assembleia, não deixando à competência da Junta.*

(...)

Sobre a competência da Junta de Freguesia dispõem os artigos 16.º e 19.º da referida lei [RJAL] e ainda o artigo 34.º da LCFA. As suas principais funções são:

a) Função executiva: *compete à Junta assegurar a execução das deliberações da Assembleia de Freguesia, bem como a execução das leis, regulamentos e planos aplicáveis;*

b) Função de estudo e proposta: *a Junta deve estudar os problemas da freguesia e propor soluções para eles;*

c) Função de gestão: *cabe à Junta assegurar a gestão regular dos bens, serviços, pessoal, finanças e obras a cargo da freguesia;*

d) Função de fomento: *a Junta está incumbida de apoiar, por si ou em comparticipação com outras entidades, as iniciativas sociais, culturais, desportivas e outras que sejam de interesse para o desenvolvimento da freguesia;*

e) Função de colaboração:

- *em especial, no âmbito do ordenamento do território e urbanismo: a participação no procedimento de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, bem como no apoio na fase de realização do inquérito público e da prestação de informações aos interessados;*

- *em geral, relativamente a todas as entidades públicas, em tudo o que respeite ao bem-estar da população da circunscrição: colaborar e/ou participar é também uma competência da Junta de Freguesia»;*

A propósito das Assembleias Municipais:

“(...) Competência. – Resta-nos ver qual a competência da Assembleia Municipal: para que é que serve, o que é que faz, que funções desempenha a Assembleia Municipal?

Como é natural num órgão tipo parlamento, a Assembleia Municipal não desempenha funções executivas, nem funções de gestão, mas antes funções próprias deste género de órgãos, das quais se destacam cinco (LAL, art. 25.º):

a) Função de orientação geral do município, de que a mais importante é discutir e aprovar o programa anual de actividades e o orçamento do município;

b) Função de fiscalização da Câmara Municipal, que pode traduzir-se, como vimos, na aprovação de uma moção de censura;

c) Função de regulamentação, que consiste em elaborar regulamentos, de entre os quais uma categoria muito importante de regulamentos municipais, que são as posturas municipais;

d) Função tributária, que consiste em estabelecer impostos e taxas, a que os munícipes ficam sujeitos;

e) E, finalmente, função de decisão superior, que se traduz na prática de actos sobre as matérias mais importantes da vida do município – como por exemplo a aprovação do plano de urbanização, a autorização de compra de imóveis, a concessão de exclusivos a empresas existentes na área do município, etc.

É importante chamar a atenção a circunstância de o exercício de algumas destas competências estar dependente da iniciativa ou da proposta da Câmara Municipal, tal como sucede com as que mencionámos nas alíneas a), c), d) e e)”.

pelos princípios da independência³⁹ e da especialidade, que se encontram expressamente consagrados no RJAL⁴⁰:

“Artigo 44.º

Princípio da independência

Os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei”;

“Artigo 45.º

Princípio da especialidade

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”.

Como refere Sérgio Pratas⁴¹ (retiraram-se as Notas do Autor):

“No quadro das relações intersubjetivas (entre órgãos de pessoas coletivas distintas) e no quadro das relações interorgânicas (entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública) vigoram outros princípios e regras, distintos dos que figuram na LADA:

- a) Cumpre verificar, em primeiro lugar se a lei regula essas relações, determinando o regime aplicável ao acesso à informação. Caso assim seja, o acesso é regulado nos termos fixados pela lei. É o que acontece, por exemplo, com o exercício do direito de acesso à documentação dos órgãos executivos das autarquias (câmaras municipais e juntas de freguesia) pelos eleitos nos órgãos deliberativos (assembleias municipais e assembleias de freguesia).*
- b) Nas situações em que não exista norma que regule especificamente a relação de informação, aplicar-se-á então o princípio da competência, com respeito por algumas condições.*

³⁹ Note-se, como refere Maria José Castanheira Neves a propósito do princípio da independência, em “Governo e Administração Local”, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 19: “Se no decurso de uma acção de fiscalização o órgão deliberativo verificar que o executivo cometeu qualquer ilegalidade, não só não pode dissolver o executivo como não pode suspender, modificar ou revogar os actos por este praticados.

A sua acção, nestes casos, resume-se a comunicar os resultados da sua fiscalização aos organismos de tutela ou ao ministério público”.

⁴⁰ Também a Lei da Tutela Administrativa, aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1.08 [em vigor com as alterações decorrentes da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, e do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2.10], determina que os órgãos e serviços objeto de ações de tutela administrativa se encontram vinculados aos deveres de informação e cooperação. Assim, a alínea b) do artigo 9.º desta lei preceitua que *qualquer órgão autárquico ou entidade equiparada pode ser dissolvido quando obste à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos e ainda quando recuse facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo*. Por outro lado, os membros dos órgãos autárquicos incorrem em perda de mandato, caso pratiquem ou sejam individualmente responsáveis pela prática de atos previstos no referido artigo 9.º (cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º deste diploma legal).

⁴¹ Sérgio Pratas “A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos”, Almedina, Coimbra, 2018, p. 57.

Ou seja, deve ser disponibilizada toda a informação necessária ao exercício das competências do órgão requerente, sempre com respeito pelas seguintes condições:

- A informação pretendida ter conexão direta com a competência em causa;*
- Ser imprescindível à concretização dessa competência; expurgando-se informação relativa a matéria não relevante;*
- A medida do acesso não ocasionar invasão desnecessária ou desproporcionada da reserva da intimidade da vida privada dos titulares da informação (Parecer da CADA n.º 464/2016)”.*

Assim, os membros da assembleia [municipal ou de freguesia] têm, nos termos da CRP⁴² e do RJAL, o direito e dever de solicitar ao órgão executivo [à câmara e à junta, respetivamente] os documentos de que careçam para o cabal desempenho das suas funções^{43/44}.

Pois que, competindo à assembleia municipal e à assembleia de freguesia, nos termos respetivamente na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e na alínea i) do n.º 2 do artigo 9.º do RJAL, acompanhar a atividade da câmara e da junta, controlando e superintendendo o seu funcionamento, os membros daquelas podem, através da mesa, solicitar a estas as informações e esclarecimentos que entendam necessários para o cumprimento das funções para as quais foram eleitos.

Resultando inequivocamente deste preceito legal que os pedidos de informação podem ser formulados por qualquer membro, mas também o poderão ser, por maioria de razão, por vários membros em conjunto com um interesse comum, desde que o façam através da mesa da assembleia.

⁴² Aliás também conforme artigo 48.º:

“1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

⁴³ Importando sublinhar que se considera ser o direito à informação dos eleitos locais, desde logo e por maioria de razão, o previsto para os demais cidadãos, pois que, como vem sendo referido pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), “*seria incompreensível que o estatuto de eleito local pudesse ser entendido como restringindo-lhe[s] o direito de acesso a documentos que é conferido aos cidadãos em geral*”, cfr. Pareceres da CADA n.ºs 161/2017, 216/2017 e 162/2018.

⁴⁴ V. no mesmo sentido a Recomendação do Ex.mo Provedor de Justiça José Menéres Pimentel (acessível em: <http://www.provedorjus.pt/?action=5&idc=67&idi=2235>), cujos fundamentos aqui aproveitam:

“6. O art.º 268º, n.º 2 da CRP e o art.º 7º, n.º 1 da LADA, não permitem a distinção quanto ao requerente do direito. O direito constitucional de acesso à documentação administrativa, corolário do princípio da administração aberta e da transparência, é igual para todos e não é discriminatório. A admitir-se qualquer forma de exclusão estaríamos a violar o princípio fundamental da igualdade de direitos.

(...)

8. Aos membros das assembleias municipais, é reconhecido um verdadeiro poder de requerer informações e dados à Câmara, em qualquer momento, através da mesa da Assembleia, a que corresponde um dever executivo municipal em responder. E, nesta matéria, há que considerar que salvo dados que se devam considerar confidenciais pela sua natureza, a Câmara deverá transmitir aos deputados municipais as informações que lhe são solicitadas”.

Porém, quanto aos *documentos nominativos*, o n.º 5 do artigo 6.º da LADA estabelece que um terceiro⁴⁵ só terá direito de acesso a documentos dessa natureza:

“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”.

Assim, um terceiro só pode aceder a um *documento nominativo* se estiver autorizado pelo titular dessa informação ou se demonstrar ser detentor de um interesse (*direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido*) suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.

Na aferição da legitimidade desse acesso, deve atender-se ainda ao disposto no artigo 5.º do RGPD que impõe que os *dados pessoais* sejam “[o]bje^{to} de um tratamento lícito, leal e transparente em relação ao titular dos dados”, “[r]ecolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades (...)” e “[a]dequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados” [alíneas a), b) e c) do n.º 1]. Deste modo, o tratamento de *dados pessoais* deve ser feito de forma lícita, condicionando-se a legitimidade de recolha desses dados à finalidade para a qual tenham lugar, exigindo-se que essa finalidade seja previamente *determinada, explícita e legítima*, e não podendo, em momento posterior, esses dados ser tratados de forma incompatível com essa finalidade^{46/47}.

⁴⁵ Cfr. o Parecer n.º 125/2018 da CADA, Proc.º n.º 659/2017 (acessível em: <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2018/125.pdf>) onde se considera que os membros da assembleia de freguesia são “terceiros” para efeitos de acesso a informação/documentação da junta de freguesia (o mesmo valendo para a assembleia municipal).

⁴⁶ Dispõe o considerando 39 do RGPD: “(...) Em especial, as finalidades específicas do tratamento dos dados pessoais deverão ser explícitas e legítimas e ser determinadas aquando da recolha dos dados pessoais. Os dados pessoais deverão ser adequados, pertinentes e limitados ao necessário para os efeitos para os quais são tratados. Para isso, é necessário assegurar que o prazo de conservação dos dados seja limitado ao mínimo. Os dados pessoais apenas deverão ser tratados se a finalidade do tratamento não puder ser atingida de forma razoável por outros meios. (...) Os dados pessoais deverão ser tratados de uma forma que garanta a devida segurança e confidencialidade, incluindo para evitar o acesso a dados pessoais e equipamento utilizado para o seu tratamento, ou a utilização dos mesmos, por pessoas não autorizadas”.

⁴⁷ A propósito dos princípios previstos pelo RGPD, v. Filipa Matias Magalhães e Maria Leitão Pereira, “Regulamento Geral de Proteção de Dados – Manual Prático”, 2.ª Edição, Vida Económica, 2018, pp. 30 e 31:

“O RGPD impõe que os dados pessoais sejam:

- Objeto de um tratamento lícito (...), leal e transparente em relação ao titular dos dados – as pessoas singulares devem conseguir perceber como os dados pessoais que lhes dizem respeito são recolhidos, utilizados, consultados ou sujeitos a qualquer outro tipo de tratamento e a medida em que os dados pessoais são ou virão a ser tratados;
- Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades;

Acerca da licitude do tratamento dos dados pessoais, dispõe o artigo 6.º do RGPD:

“Artigo 6.º

Licitude do tratamento

1. O tratamento só é lícito se e na medida em que se verifique pelo menos uma das seguintes situações:

(...)

c) O tratamento for necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito;

(...)

e) O tratamento for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento;

f) O tratamento for necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros, exceto se prevalecerem os interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, em especial se o titular for uma criança”.

Nestes termos, no que concerne à medida ou amplitude do acesso, realça-se que a informação a fornecer aos membros dos órgãos deliberativos do Município e 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 I do artigo 5.º do RGPD).

Assim:

Para verificar se o tratamento posterior é compatível (ou não) com a finalidade para a qual os dados pessoais foram recolhidos, ter-se-á em consideração os seguintes fatores: existência de uma ligação entre a finalidade inicial e a finalidade do tratamento posterior, contexto da recolha dos dados pessoais, nomeadamente no que respeita à relação entre o titular dos dados e o responsável pelo seu tratamento, natureza dos dados pessoais, com especial cuidado para as categorias especiais de dados pessoais, eventuais consequências do tratamento posterior pretendido para os titulares dos dados e existência de salvaguardas adequadas (cifragem ou pseudonimização, por exemplo).

- Adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados (só pode haver tratamento de dados pessoais quando a finalidade do tratamento não possa ser alcançada por outras vias);

- Exatos e atualizados sempre que necessário (devem ser adotadas todas as medidas adequadas para que os dados inexatos, tendo em conta as finalidades para que são tratados, sejam apagados ou retificados sem demora);

- Conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados;

O responsável pelo tratamento dos dados deve implementar uma política de manutenção, arquivo e apagamento dos dados de modo a garantir que esses não sejam conservados durante um período superior ao período estritamente necessário.

- Tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação accidental, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas. (...).”

Tendo em consideração o exposto, a título de exemplo, referimos que as atas constituem um instrumento legal adequado ao acompanhamento e fiscalização de atividade do executivo por parte da assembleia. De facto, as atas do executivo são públicas e refletem aquilo que se discutiu e aprovou no órgão executivo, pelo que é perfeitamente legítimo que sejam solicitadas por qualquer membro da assembleia, independentemente da invocação de um interesse específico.

Do mesmo modo, uma parte significativa da informação contabilística que frequentemente é solicitada pelos referidos eleitos locais poderá ser obtida, direta ou indiretamente, a partir da consulta aos orçamentos e às contas das Freguesias e dos Municípios e às referidas 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 pelos eleitos locais, poderão ser estipulados prazos para entrega das fotocópias, de forma gradual, durante um período de tempo razoável.

Por último, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da LADA, “[o]s documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais”.

III – Do estatuto do direito de oposição

Para além da consagração, na Lei Fundamental e na legislação ordinária, do direito à informação, de âmbito geral, os n.ºs 2 e 3 do artigo 114.º da CRP instituem o direito de oposição democrática, assegurando às minorias o direito de serem informadas regular e diretamente sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade.

De facto, o artigo 114.º da CRP, sob a epígrafe “Partidos políticos e direito de oposição” consigna o seguinte:

“1. Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade eleitoral.

2. É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei.
3. Os partidos políticos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo gozam, designadamente, do direito de serem informados regular e directamente pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, de igual direito gozando os partidos políticos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e em quaisquer outras assembleias designadas por eleição directa relativamente aos correspondentes executivos de que não façam parte.”

Em anotação a este normativo, Jorge Miranda e Rui Medeiros⁴⁸ referem que a “democracia política [artigo 9º, alínea c)] implica o reconhecimento do direito de oposição como actividade de crítica, de fiscalização e de criação de alternativa (e tendo o adjectivo democrático o mesmo alcance que possui no artigo 2º, ao definir-se o pluralismo). É limite material de revisão constitucional [artigo 228º, alínea i), 2ª parte]. Mas há um direito geral de oposição (nº 2) e direitos, ou melhor, poderes específicos atribuídos às minorias com assento nas assembleias políticas (nº 3). Aquele reconduz-se ao exercício de liberdades políticas. Estes correspondem já a formas de exercício do próprio poder do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais; e tanto respondem politicamente perante o povo (artigo 117º, nº 1) a maioria como as minorias”.

Por outro lado, conforme ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴⁹, em comentário a este preceito constitucional:

“III. No nº 2 é reconhecido às minorias o direito de oposição democrática. **O direito de oposição democrática** (nº 2) é uma concretização de outros princípios e direitos fundamentais da Constituição: princípio democrático (artigos 2º e 9º b)), direitos, liberdades e garantias de participação política (arts. 48º e 51º). Daí que o direito de oposição não se limita à «oposição parlamentar» e abranja também o direito à «oposição extraparlamentar» (cfr. L nº 24/98, art. 3º-4 que se refere ao direito de oposição dos partidos sem representação parlamentar). De resto, o direito de oposição existe não apenas a nível dos órgãos do governo da República mas também a nível dos órgãos do governo das regiões autónomas e do poder local (cfr. L nº 24/98, art. 3º).

(...)

V. O reconhecimento constitucional de um direito de oposição democrática significa a **institucionalização da oposição**, com a conseqüente atribuição de uma função constitucional.(...) No fundo, a garantia dos direitos e poderes das minorias é um instrumento constitucional de contrapeso e limite do poder da maioria.”

⁴⁸ In “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Tomo II, Organização Económica, Organização do Poder Político, Artigos 80.º a 201.º, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 292 e ss.

⁴⁹ In “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, Artigos 108.º a 296.º, Coimbra Editora, Coimbra, p. 93 e ss.

(...)

VII. No n.º 3 constitucionalizam-se alguns **direitos de oposição**, designadamente o direito à informação regular e directa sobre os principais assuntos de interesse público-direito de serem informados regular e directamente.

Tal como sucede com o direito de oposição, o direito à informação existe também ao nível dos órgãos dos governos das regiões autónomas e do poder local. Este direito, que já resultava da interpretação inteligente do texto anterior, foi expressamente constitucionalizado pela RC/97 e legalmente densificado pela L n.º 24/98”.

Os mesmos Autores⁵⁰ esclarecem, portanto, que a “especificação de certos direitos de oposição pela lei fundamental não prejudica obviamente os outros direitos reconhecidos no estatuto legal da oposição (...)”⁵¹.

Assim, o Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26.05, materializou o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 114.º da CRP.

Com efeito, o artigo 1.º da Lei n.º 24/98, “assegura às minorias o direito de constituir e exercer uma oposição democrática ao Governo e aos órgãos executivos (...) das autarquias locais de natureza representativa, nos termos da Constituição e da lei”.

À luz do consignado no artigo 2.º deste diploma legal, entende-se por oposição a atividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas dos órgãos executivos das autarquias locais. Este direito integra os direitos, poderes e prerrogativas previstos na CRP e na lei.

Ora, a propósito dos direitos de que beneficia a oposição nas autarquias locais, pode ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 373/2009⁵² o seguinte:

“(...) Nas autarquias locais, a participação dos cidadãos na vida política exerce-se designadamente através das assembleias (órgãos do poder político dotados de poderes deliberativos) eleitas por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia (n.º 2

⁵⁰ Ob. cit., p. 95.

⁵¹ Aliás, conforme defende Carlos Alexandre Amorim Leite (In “O princípio da minoria e o direito de oposição”, “Direito Constitucional e Democracia”, Juruá Editora, 2013, organizado por Jorge Miranda e coordenado por Joana Fernandes Machado, p. 82), citando João Silva Leitão (In “Constituição e Direito de Oposição: a oposição política no debate sobre o Estado Contemporâneo”, Coimbra: Almedina, 1987, pág. 128): “o direito de oposição requer mais do que a sua mera inclusão formal na Constituição, pois necessita de uma relação de equilíbrio entre o texto constitucional e a atividade política por ela permitida. Assim, compõe-se de um aspecto substancial, teleológico e institucional, bem como de uma faceta formalista, por meio dos instrumentos necessários disponibilizados para, pela sua utilização, permitir a conformidade entre as diversas práticas constitucionais e a efetividade das normas constitucionais em relação a cada um dos seus componentes estruturais.”

⁵² Publicado no Diário da República n.º 183, Série II, de 21.09.2009.

do artigo 239.º da Constituição). Por determinação constitucional (n.º 4 do artigo 239.º), concretizada na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição de titulares para os órgãos das autarquias locais, as candidaturas para a eleição dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos (e coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais) e por grupos de cidadãos eleitores.

Decorre, assim, do estabelecido nas normas constitucionais supra referidas, bem como do regime consagrado na Lei Orgânica que regula a eleição de titulares para os órgãos das autarquias locais, que os cidadãos recenseados na área do município têm o direito de tomar parte na vida política da autarquia por intermédio de representantes livremente eleitos para a assembleia municipal, órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos (artigo 251.º da Constituição), em eleições para as quais podem ser apresentadas listas não só pelos partidos políticos (e coligações de partidos políticos constituídas para esse fim), mas também por grupos de cidadãos eleitores.

(...) A participação no poder político nos moldes já referidos efectiva-se não só mediante o exercício das funções políticas em que ficaram investidos os cidadãos eleitos, mas também pelo exercício do chamado direito de oposição democrática. (...) **O direito de oposição democrática, genericamente consagrado no n.º 2 do artigo 114.º da Constituição, concretiza o direito de participação na vida pública das minorias assegurando-lhes o direito a exercer uma oposição democrática ao Governo e aos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa, nos termos da Constituição e da lei, traduzida na actividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas (artigo 1.º e n.ºs 1 do artigo 2.º do Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98). Este direito de oposição das minorias integra os direitos, poderes e prerrogativas previstos na Constituição e na lei (n.ºs 2 do artigo 2.º do Estatuto do Direito de Oposição) sendo, no âmbito das autarquias locais, a sua titularidade reconhecida aos partidos políticos e aos grupos de cidadãos eleitores representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais, que não estejam representados no correspondente órgão executivo, e aos partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores que estejam representados nas câmaras municipais, desde que nenhum dos seus representantes assumam pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas (n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º do Estatuto do Direito de Oposição).**

*Defendem Jorge Miranda e Rui Medeiros (Constituição Portuguesa Anotada, pág. 294) que poderes idênticos aos atribuídos pela Constituição às minorias na Assembleia da República são de atribuir às minorias nas Assembleias Legislativas regionais e mutatis mutandis alguns também às minorias nas assembleias das autarquias locais "entendendo-se que abrangem também os grupos de cidadãos neles representados". **Um dos direitos de oposição** (poderes específicos atribuídos às minorias, nas palavras destes autores na Constituição Portuguesa Anotada, pág. 292), **previstos no Estatuto do Direito de Oposição**, aprovado pela Lei n.º 24/98, **é o de consulta prévia** (artigo 5.º) **que consiste, no que se refere às autarquias locais, no direito de ser ouvido sobre a proposta de orçamento e de plano de actividades** (n.º 3)". (sublinhados nossos)*

São, assim, titulares do direito de oposição:

- a) Os partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não estejam representados no correspondente órgão executivo;
- b) Os partidos políticos que, apesar de representados nas câmaras municipais, constatem que nenhum dos seus eleitos assume pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas;
- c) Os grupos de cidadãos eleitores que tenham concorrido nas eleições autárquicas e estejam representados em qualquer órgão autárquico⁵³.

Em particular, os titulares do direito de oposição têm o direito:

1. De serem ouvidos sobre as propostas e planos de atividade e orçamentos, ao abrigo do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 24/98;
2. De serem informados regular e diretamente pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade. Tais informações devem ser prestadas diretamente e em prazo razoável⁵⁴ aos órgãos ou estruturas representativos dos partidos políticos e demais titulares do direito de oposição (cfr. n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 24/98).

⁵³A este propósito, vd. artigo 3.º da Lei n.º 24/98, parecer da CCDRC, elaborado pela Dr.ª Maria José Castanheira Neves, em 2008.04.07, disponível em www.ccdrc.pt e o já citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 373/2009.

⁵⁴ Uma vez que o legislador se socorre de um conceito indeterminado – “prazo razoável” –, a resposta ao solicitado deverá ser adaptada ao volume de informação requerida e aos meios técnicos disponíveis.

Por seu lado, para asseverar o cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição, os órgãos executivos das autarquias locais são obrigados a elaborar, até ao fim de março do ano subsequente àquele a que se referam, relatórios de avaliação do grau de observância do respeito pelos direitos e garantias constantes da Lei n.º 24/98.

Esses relatórios são enviados aos titulares do direito de oposição para que sobre eles se pronunciem, sendo admissível que, a pedido destes, os relatórios e as respostas sejam objeto de discussão pública no correspondente órgão deliberativo.

Para além do que já assinalámos em relação ao direito à informação e à competência dos órgãos deliberativos para acompanhar e fiscalizar a atividade dos órgãos executivos, o RJAL também disciplina sobre as competências dos órgãos autárquicos, no tocante à aplicação do Estatuto do Direito de Oposição, nos seguintes moldes:

— Nos Municípios:

- A alínea yy) do n.º 1 do artigo 33.º determina a que *competete à câmara municipal dar cumprimento ao Estatuto do Direito de Oposição;*

- A alínea u) do artigo 35.º do mesmo diploma estabelece que *competete ao presidente de câmara municipal promover o cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição e a publicação do respetivo relatório de avaliação;*

- A alínea h) do n.º 2 do artigo 25.º prescreve que *competete à assembleia municipal discutir, na sequência de pedido de qualquer dos titulares do direito de oposição, o relatório a que se refere o Estatuto do Direito de Oposição;*

— Nas Freguesias:

- A alínea tt) do n.º 1 do artigo 16.º estatui que *competete à junta de freguesia dar cumprimento ao Estatuto do Direito de Oposição;*

- A alínea s) do n.º 1 do artigo 18.º preceitua que *incumbe ao presidente da junta de freguesia promover a publicação por edital do relatório de avaliação previsto no Estatuto do Direito de Oposição;*

- A alínea f) do n.º 2 do artigo 9.º consigna que *é da competência da assembleia de freguesia discutir, na sequência de pedido de qualquer dos titulares do direito de oposição, o relatório a que se refere o Estatuto do Direito de Oposição.*

Apesar de estarmos cientes de que estes preceitos nem sempre são aplicados na íntegra e de que seria possível reforçá-los, a verdade é que, em concretização do consignado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 114.º da

CRP, a lei ordinária definiu, concretamente, quais os direitos de que beneficia a oposição [o direito à informação (artigo 4.º), o direito de consulta prévia (artigo 5.º), o direito de participação (artigo 6.º), o direito de depoimento (artigo 8.º) e o direito de pronúncia sobre o grau de observância do respeito pelo que se encontra previsto neste diploma legal (artigo 10.º)], bem como as competências do presidente e dos órgãos da Freguesia e do Município nesta matéria.

IV – Conclusão

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 resultado do Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26.05, e sobretudo das competências atribuídas à assembleia municipal e à assembleia de freguesia de acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal e da junta de freguesia⁵⁵, os membros daquelas podem, através da mesa, solicitar a estas as informações e esclarecimentos que entendam necessários para o cumprimento das funções para as quais foram eleitos⁵⁶.

No âmbito da assembleia de freguesia, é atribuído a qualquer dos seus membros o direito de solicitar e receber, através da mesa, informações da junta de freguesia sobre assuntos de interesse para a Freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores (alínea d) do n.º I do artigo 10.º do RJAL), competindo ao presidente da junta de freguesia responder, no prazo máximo de 30 dias, aos pedidos de informação formulados (alínea d) do n.º I do artigo 18.º).

E, à assembleia municipal, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL, compete *solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para o município e sobre a execução de deliberações anteriores, à mesa da assembleia municipal, nos termos da alínea i) do n.º I do artigo 29.º do RJAL, requerer à câmara municipal ou aos seus membros a documentação e informação que considere necessárias ao exercício das competências da assembleia municipal, assim como ao desempenho das suas funções, nos termos e com a periodicidade julgados convenientes e ao presidente da câmara municipal, nos termos da alínea s) do n.º I do artigo 35.º do RJAL, responder, em tempo útil e de*

⁵⁵ Previstas, respetivamente, na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e na alínea i) do n.º 2 do artigo 9.º do RJAL.

modo a permitir a sua apreciação na sessão seguinte da assembleia municipal, aos pedidos de informação apresentados por esta.

Por outro lado, quanto aos *documentos nominativos*, em conformidade com o disposto na LADA, bem como nas alíneas c) e e) artigo 6.º do 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 [municipal ou 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.

Pelo que, assiste aos membros da assembleia [municipal e de freguesia], para cumprimento dos seus deveres/obrigações de fiscalização, 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 RGPD).

Por último, sugere-se que os destinatários da informação sejam sempre alertados para o consignado no n.º 2 do artigo 8.º da LADA, que refere que “[o]s documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais”.

Lídia Ramos

Teresa Baptista Lopes

⁵⁶ Podendo os pedidos de informação ser formulados por qualquer membro, também o poderão ser, por maioria de razão, por vários membros em conjunto com um interesse comum, desde que o façam através da mesa da assembleia