PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

a) **Competências da Assembleia Municipal**

b) **Fiscalização do órgão executivo**

c) **Acesso a documento objeto de contrato público**

Questão:

Pergunta-se: (i) se a existência de uma eventual disposição constante de um relatório final de trabalhos entregue, na sequência de contrato público celebrado entre a Câmara Municipal e uma empresa privada, para a elaboração de um relatório de auditoria, que pretenda suster a sua divulgação sem autorização prévia do adjudicatário, e designadamente a sua apresentação à Assembleia Municipal, é valida; e (ii) se é possível, ou até devida, a sua apresentação à Assembleia Municipal e, subsequentemente, aos munícipes, atendendo a que *"o relatório de conclusões apresentado pela KPMG dispunha de reserva de divulgação pública, sendo somente permitida* (sic) *o acesso ao relatório nos órgãos do município, nomeadamente a Câmara Municipal - que pode realizar reuniões privadas, e ao Presidente da Assembleia Municipal"* (citado do pedido de consulta). Assim, pretende-se *"saber se por força da Lei a Assembleia Municipal de pode ou não apreciar, debater e publicar o relatório de auditoria externa à atividade do órgão câmara municipal, independentemente da autorização escrita do autor".*

Discussão:

A Câmara Municipal de, através de um procedimento de consulta, adjudicou à empresa KPMG e Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas S. A. a realização de uma *"auditoria externa à evolução económico-financeira da despesa do Município",* formalizada através de contrato público, cuja cópia foi remetida.

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

O contrato em causa, assinado em 7 de junho de 2022, em matéria de sigilo e confidencialidade, nada dispõe como obrigações ou deveres do Município, no caso primeiro outorgante, ao contrário do que sucede para o segundo outorgante, adjudicatário.

Desconhece-se, face à documentação remetida, a existência de anexos ou adendas contratuais.

No entanto, a proposta contratual do adjudicatário, também remetida e presumivelmente aceite, contém, nas suas Condições Gerais, cláusula 7, as seguintes disposições:

"Qualquer produto dos Serviços que vos seja fornecido sob qualquer forma ou meio sê-lo-á na condição de ser utilizado para vossa informação e proveito exclusivo e de que, exceto se tal for imposto por Lei ou por entidade reguladora (caso em que devemos ser informados previamente), não deverá ser reproduzido, referido ou divulgado, no seu todo (exceto para vosso uso interno) ou em parte, sem o nosso prévio consentimento por escrito. Os Serviços serão prestados na condição de que o nosso nome não seja mencionado, nem o nosso logótipo reproduzido, por qualquer forma ou meio, sem o nosso consentimento prévio por escrito. (...)".

A titularidade do produto dos Serviços na sua forma tangível será adquirida por vós após o pagamento dos nossos Honorários".

Adiante, na cláusula 56, dispõe-se:

"O Contrato de Prestação de Serviços será regulado pela Lei Portuguesa em todos os aspetos (...)".

Assim, a bem da economia de análise da questão, deve averiguar-se previamente se, e de acordo com a consulta em causa:

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

a) A contratação em causa por parte do Município de implica ou não o direito (ou mesmo o dever) de divulgação do seu resultado à Assembleia Municipal, nos termos legais, independentemente de consentimento prévio do adjudicatário;
b) A legislação permite ou não (ou mesmo obriga) a uma sua divulgação mais ampla, sem consentimento prévio do adjudicatário e cumprindo os requisitos legais aplicáveis.

Em relação à questão acima assinalada em a), a resposta terá de ser afirmativa, uma vez que, de acordo com o regime legal aplicável, independentemente do teor de quaisquer cláusulas de adesão numa proposta contratual, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL), na sua redação atual, impõe-se, já que, desde logo, 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 (alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL).

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.

Mas, o mesmo n.º 2 do artigo 25.º esclarece, ainda, expressamente, que compete à Assembleia Municipal:

(...) "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; (...)" e, naturalmente,

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

Nem poderia ser outro o resultado: ao acometer-se a competência de fiscalização à Assembleia Municipal perante o executivo, o suporte documental que ateste o seu desempenho, e expressamente os *"relatórios definitivos resultantes de (...) auditorias (...)",* devem ser, e por imposição legal, necessariamente abrangidos pelo dever de informação do executivo ao órgão deliberativo, afastando de forma imperativa

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

quaisquer eventuais cláusulas contratuais em sentido contrário, tal como aliás antecipado na proposta contratual em causa.

Tal é claro de acordo também com o previsto na alínea o) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL, fixando que, ao Presidente da Câmara Municipal, cabe enviar cópias dos resultados de auditorias sobre a atividade da câmara "à Assembleia Municipal (...) no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos".

Recordando que a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual, considera como "documento administrativo", "qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material", e prevendo-se no artigo seguinte expressamente os "órgãos das autarquias locais", deve ainda sublinhar-se que existe, perante tema idêntico, uma posição conforme da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Como se escreve, aliás, no recente Parecer n.º 7/2023, de 18 de janeiro de 2023, da CADA[1], no mesmo tema, *"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".*

Assim, e em relação à questão acima enunciada em b), perante uma eventual apresentação e discussão em Assembleia Municipal do relatório de auditoria em causa, em sessão que é necessariamente aberta ao público de acordo com o RJAL (cfr. o n.º 1 do artigo 49.º: "*1 - As sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e*

[1] Publicado em https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/007.pdf

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

esclarecimento ao público"), será possível a divulgação do relatório de auditoria, sem consentimento do seu autor?

À luz do regime legal de acesso aos documentos administrativos, estabelecido pelo diploma acima indicado, invoca-se desde logo o seu padrão normativo de base, previsto no n.º 1 do artigo 5.º da LADA: *"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."*

Perante o caso em concreto, deve, contudo, ser suscitada uma possível restrição de acesso, a prevista no n.º 4 do artigo 6.º da LADA, onde se estabelece que *"O acesso ao conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações pode ser diferido até ao decurso do prazo para instauração de procedimento disciplinar".* Tal, no entanto, é deixado ao arbítrio do decisor público detentor da informação, não sendo uma imposição imediata decorrente do regime legal aplicável.

Quanto à publicação do documento em causa em sítio na Internet, o mesmo regime não só abre efetivamente essa possibilidade como até a estipula, perante o teor do seu artigo 10.º, o que não é compaginável com a necessidade de obtenção de autorização do autor material de um documento que se converteu em documento administrativo, e em nada colidindo com os seus direitos de autor, inabaláveis, sempre, independentemente da partilha obrigatória de informação tornada informação administrativa:

1 - Os órgãos e entidades a quem se aplica a presente lei publicitam nos seus sítios na Internet, de forma periódica e atualizada, no mínimo semestralmente:

a) Os documentos administrativos, dados ou listas que os inventariem que entendam disponibilizar livremente para acesso e reutilização nos termos da presente lei, sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais;

(...)

c) A informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da atividade relacionada com o seu funcionamento (...)".

Conclusão:

Em conclusão, perante o apreciado, desde logo o modo como o regime imperativo aplicável às autarquias locais se associa aos direitos e deveres estabelecidos no regime legal de acesso aos documentos administrativos, resulta para o caso que, com a ressalva prevista no n.º 4 do artigo 6.º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos:

- a Assembleia Municipal pode aceder à integralidade do documento resultado da auditoria, sem a necessidade de consentimento prévio do seu autor material, a entidade adjudicatária;
- a discussão pública e a divulgação deste documento, designadamente através do sítio na Internet do município, é possível e legalmente disponível, independentemente de consentimento prévio da entidade adjudicatária.

24 de fevereiro de 2023.

Miguel Romão

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt