

Parecer nº 109/98

Data: 1998.09.23

Processo nº 368

Reclamante: Domingos José Fernandes Fevereiro

Entidade reclamada: Instituto de Reinserção Social

1. Domingos José Fernandes Fevereiro, identificado nos autos, actualmente recluso no Estabelecimento Prisional Regional de Monção, apresentou junto do Instituto de Reinserção Social (IRS), com data de entrada de 18 de Fevereiro de 1998, um requerimento onde solicitava a reprodução através da passagem de certidão dos actos de regulamentação do Decreto-Lei nº 58/95, de 31 de Março, (lei orgânica do IRS) mencionados nas seguintes disposições do respectivo articulado:
 - a) artigo 13º, nº 8 (despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça relativo às aquisições, registo, gestão e alienação de quaisquer bens móveis ou imóveis, a título temporário ou definitivo, a efectuar no âmbito da concessão de apoio sócio-económico);
 - b) artigo 20º, nº 2 (acordo celebrado entre o IRS e a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais que regula a respectiva articulação e cooperação no âmbito da execução da prisão preventiva, das penas de prisão e de medidas de segurança de internamento);
 - c) artigo 23º, nº 6 (despacho conjunto dos Ministros da Justiça e do Emprego e da Segurança Social que define os mecanismos facilitadores do acesso ao emprego e da protecção social no desemprego de jovens e adultos abrangidos pelo sistema da justiça);

- d) artigo 24º, nº 4 (despacho do Ministro da Justiça que aprova um estatuto contendo as normas relativas ao recrutamento, formação, enquadramento, avaliação e identificação dos cooperadores voluntários);
- e) artigo 24º, nº 5 (despacho do Ministro da Justiça que fixa a compensação a conceder aos cooperadores voluntários que assumam a título precário a direcção ou coordenação de equipamentos sociais);
- f) artigo 26º, nº 2 (despachos de delegação de competências do presidente do IRS nalgum dos seus vice-presidentes);
- g) artigo 26º, nº 3 (despacho do Ministro da Justiça que designa o substituto do presidente do IRS nas suas faltas ou impedimentos);
- h) artigo 27º (despachos de delegação de competências do Ministro da Justiça no presidente do IRS ou de autorização de subdelegação dessas competências);
- i) artigo 28º, nº 3 (despacho do presidente do IRS que designa os substitutos de alguns dos membros do conselho geral nas suas faltas ou impedimentos);
- j) artigo 30º, nº 3 (despacho do presidente do IRS que designa o secretário do conselho geral);
- l) artigo 32º, nº 2 (despachos de delegação de competências do conselho de gestão no presidente do IRS ou noutros dirigentes, bem como nos coordenadores de equipas e chefias);
- m) artigo 34º, nº 1, alínea c) (despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça que designa um dos membros da comissão de fiscalização);

- n) artigo 34º, nº 2 (despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Justiça que fixa o suplemento mensal a pagar aos membros da comissão de fiscalização);
- o) artigo 48º, nº 5 (despacho do Ministro da Justiça que fixa a denominação, âmbito e regime de funcionamento de equipamentos sociais ou unidades funcionais a funcionar no âmbito das delegações regionais);
- p) artigo 52º, nº 2 (despacho do presidente do IRS que designa o substituto do delegado regional nas suas faltas ou impedimentos);
- q) artigo 53º, nº 2 (despacho do presidente do IRS que designa alguns dos membros do conselho consultivo da delegação regional);
- r) artigo 55º, nº 4 (despacho do delegado regional que designa o secretário do conselho consultivo);
- s) artigo 59º, nº 2 (despacho do Ministro da Justiça que fixa a localização, âmbito e início de funcionamento dos núcleos de extensão das delegações regionais);
- t) artigo 59º, nº 3 (portaria dos Ministros das Finanças e da Justiça relativa à criação de novos núcleos de extensão das delegações regionais);
- u) artigo 62º, nº 2 (despacho do presidente do IRS que designa o substituto do director do núcleo de extensão nas suas faltas ou impedimentos);
- v) artigo 63º, nº 2 (despacho do presidente do IRS que designa alguns dos membros da comissão consultiva dos núcleos de extensão);
- x) artigo 65º, nº 4 (despacho do director do núcleo de extensão que designa o secretário da comissão consultiva do núcleo de extensão);

- z) artigo 67º, nº 5 (despacho do presidente do IRS que fixa a composição, localização, âmbito e entrada em funcionamento de cada equipa de reinserção social);
- a') artigo 68º, nº 2 (despacho de designação do técnico substituto do coordenador da equipa de reinserção social);
- b') artigo 70º, nº 2 (portaria do Ministro da Justiça ou dos Ministros das Finanças e da Justiça que fixa a denominação, âmbito e organização dos colégios de acolhimento, educação e formação no quadro de cada delegação regional);
- c') artigo 70º, nº 3 (portaria dos Ministros das Finanças e da Justiça que determina a criação de novos colégios de acolhimento, educação e formação);
- d') artigo 71º, nº 6 (despacho do presidente do IRS que autoriza o enquadramento em colégios de acolhimento, educação e formação);
- e') artigo 72º, nº 4 (despacho do presidente do IRS que aprova o regulamento de orientação pedagógica e de organização e funcionamento dos colégios de acolhimento, educação e formação);
- f') artigo 75º, nº 2 (despacho do presidente do IRS que designa alguns membros do conselho pedagógico dos colégios de acolhimento, educação e formação);
- g') artigo 88º, nº 4 (despacho do conselho de gestão de delegação da competência para a assinatura de cheques);
- h') artigo 98º (portaria dos Ministros das Finanças e da Justiça que aprova o quadro de pessoal de IRS);
- i') artigo 100º, nº 8 (portaria dos Ministros das Finanças e da Justiça que define o conteúdo programático, a duração, o sistema de funcionamento e os critérios

de avaliação da formação específica dos técnicos-adjuntos de reinserção social);

j') artigo 105º, nº 2 (despacho do presidente do IRS que fixa as unidades orgânicas ou funcionais diferentes dos colégios e das unidades residenciais autónomas);

l') artigo 106º, nº 1 (despacho do presidente que determina a atribuição de residência junto dos colégios ou de unidades de residência autónoma; aprovação do respectivo regulamento pelo conselho de gestão).

2. Não tendo obtido qualquer resposta até 21 de Abril de 1998, o cidadão requerente apresentou na Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), em 22 do mesmo mês, uma reclamação do indeferimento tácito do pedido anterior.
3. De acordo com o nº 3 do artigo 15º da Lei nº 65/95, de 26 de Agosto, (LADA) a reclamação deu entrada em tempo oportuno, cabendo agora a esta Comissão pronunciar-se sobre o pedido do reclamante.
4. O que o reclamante começou por requerer, e está na origem da reclamação apresentada, foi o acesso por meio de certidão ao conteúdo de uma série de 35 actos de regulamentação da lei orgânica do IRS (despachos, acordos, estatutos, regulamentos e portarias). Todos estes actos, na sua materialidade, podem e devem ser qualificados como documentos administrativos de carácter não nominativo. Em todos os casos nos encontramos perante suportes de informação elaborados ou detidos por órgãos, serviços ou agentes da Administração Pública - ministros, direcções-gerais, órgãos do IRS - no âmbito das respectivas actividades administrativas, os quais, pela sua própria natureza e finalidade, não deverão conter quaisquer dados pessoais. Por outro lado, acresce que não discernimos face à LADA qualquer fundamento para negar ou para retardar o acesso aos

documentos requeridos segundo uma das formas aí previstas (consulta directa, reprodução por fotocópia ou outro meio técnico, passagem de certidão).

5. No entanto, a certeza da qualificação destes actos como documentos administrativos de carácter não nominativo não elimina as dúvidas quanto ao regime de acesso ao respectivo conteúdo. A determinação correcta deste regime torna-se, contudo, mais fácil se começarmos por repartir aqueles documentos por três grupos fundamentais.

O primeiro grupo refere-se aos documentos de publicação obrigatória no *Diário da República* e compreende, por sua vez, dois tipos de documentos. Assim, temos de um lado os documentos relativos a actos de conteúdo genérico dos órgãos de soberania (artigo 119º, nº 2 da Constituição e Decreto-Lei nº 6/83, de 29 de Julho), ou seja, os documentos que, no caso vertente, são mencionados acima nas alíneas *a)*, *c)*, *d)*, *e)*, *n)*, *o)* e *i')* do ponto nº 1 deste parecer. E de outro lado os documentos indicados nas alíneas *f)*, *h)*, *l)* e *g')* do mesmo local, isto é, aqueles que se reportam a actos de delegação ou subdelegação de poderes dos órgãos da administração directa ou indirecta do Estado (cfr. artigos 2º e 37º, nº 2 do Código do Procedimento Administrativo).

O segundo grupo inclui os documentos que comportam enquadramento da actividade administrativa, cuja publicação, por forma adequada ao acesso dos interessados, se encontra a cargo dos serviços responsáveis pela sua elaboração ou detenção. É o caso dos documentos citados acima nas alíneas *b)*, *e')* e *l')*, 2ª parte, do ponto nº 1 do presente parecer.

Por sua parte, o terceiro grupo acaba por recobrir todos os documentos administrativos de carácter não nominativo sujeitos ao regime geral de acesso constante dos artigos 7º e 12º a 17º da LADA, como acontece com aqueles que são designados acima nas alíneas *g)*, *i)*, *j)*, *m)*, *p)*, *q)*, *r)*, *s)*, *t)*, *u)*, *v)*, *x)*, *z)*, *a')*, *b')*, *c')*, *d')*, *f')*, *h')*, *j')* e *l')*, 1ª parte, do ponto nº 1 deste parecer.

Face a este quadro geral, os serviços responsáveis do IRS encontram-se, desde logo, obrigados, nos termos do artigo 7º, nº 3 da LADA, a *informar o requerente acerca da existência dos documentos solicitados*. Se atendermos à relativa juventude da lei exequenda, não será de admirar que alguns desses documentos não tenham ainda sido produzidos, situação que vincula a Administração a transmitir a correspondente informação ao particular. Este dever compreende, portanto, a prestação de informações sobre a existência ou inexistência de todos os documentos requeridos ao IRS.

Caso tais documentos existam já, independentemente da solicitação do requerente, o acesso a cada um deles fica dependente da respectiva inclusão em algum dos grupos acima caracterizados. Deste modo, o IRS deverá dar satisfação integral ao pedido do requerente relativamente a todos aqueles documentos já existentes que incluímos no *terceiro grupo*. E uma vez que a forma de acesso requerida foi a da fotocópia certificada (certidão), deverá a Administração também neste ponto, de acordo com o artigo 12º da LADA, respeitar a solicitação do particular.

Quanto aos documentos que integrámos num *segundo grupo*, cabe fazer uma distinção essencial. Se esses documentos já se encontram publicados pela Administração Pública de forma que permita o acesso regular por parte dos interessados, recairá sobre o IRS a obrigação legal de informar o requerente sobre o local onde se encontram publicados os documentos e a forma mais adequada ou conveniente de os consultar. Tratando-se de documentos já existentes mas que ainda não tenham sido publicados de forma adequada, o IRS deverá facultar o respectivo acesso ao requerente na forma que indicámos para os documentos do terceiro grupo.

Finalmente, no que toca aos documentos de publicação obrigatória no *Diário da República* que compõem o *primeiro grupo*, o IRS encontra-se obrigado a fornecer uma identificação suficiente da respectiva publicação (pelo menos, o número, a data e a série do jornal oficial), o que equivale, afinal, a desincumbir-se do dever

de informar o particular acerca da existência do documentro requerido. Se esses documentos, embora existentes, ainda não tiverem sido publicados, competirá ao Instituto transmiti-los ao requerente na forma prevista para os documentos do terceiro grupo.

Podemos agora recapitular as principais conclusões a que fomos chegando no presente parecer:

- 1ª O reclamante tem, por força da LADA, direito a ser informado pelo IRS acerca da existência ou inexistência dos documentos que requereu;
- 2ª Caso tais documentos existam já, o reclamante dispõe do direito de obter a reprodução, através de certidão, dos documentos arrolados acima, nas alíneas *g), i), j), m), p), q), r), s), t), u), v), x), z), a'), b'), c'), d'), f'), h'), j')* e *l')*, 1ª parte, do ponto nº 1 deste parecer;
- 3ª O reclamante dispõe também do direito de ser informado pelo IRS do local onde se encontram publicados e do modo mais conveniente de aceder aos documentos mencionados acima, nas alíneas *b), e')* e *l')*, 2ª parte, do ponto nº 1 deste parecer, caso tais documentos se encontrem publicados pela Administração Pública na forma exigida pela LADA;
- 4ª Se os documentos mencionados na conclusão anterior, embora existentes, não se encontram publicados de forma adequada, o reclamante tem direito a obter a sua reprodução nos termos indicados na 2ª conclusão;
- 5ª O reclamante dispõe ainda do direito de ser informado pelo IRS acerca do nº, da data e da série do jornal oficial onde se encontram publicados os documentos especificados acima, nas alíneas *a), c), d), e), f), h), l), o), g')* e *i')* do ponto nº 1 do presente parecer;

6ª Se os diplomas mencionados na conclusão anterior, embora existentes, não se encontram publicados no *Diário da República*, cabe ao IRS transmiti-los ao reclamante nos termos indicados na 2ª conclusão.

Lisboa, 23 de Setembro de 1998.

Vasco Almeida (Relator) - *Silva Marques* - *João Figueiredo* - *Francisco de Brito* - *José Renato Gonçalves* - *Gameiro dos Santos* - *Branca do Amaral* - *João Labescat* - *Castro Martins* (Presidente).