

Parecer nº 156/99

Data: 1999.10.08

Processo nº 677

Requerente: Dr.^a Maria Manuel Lima Bastos

Requerido: Chefe da Repartição de Finanças de Marco de Canavezes.

I - O pedido

O Chefe da Repartição de Finanças de Marco de Canavezes indeferiu um pedido da reclamante, formulado em 15/7/99, no qual esta pedia certidão «do teor matricial dos prédios existentes na titularidade da sociedade CAIS - Companhia Agrícola e de Investimentos e Serviços, Lda. e de Paulo Graça Moura». O Chefe da Repartição de Finanças considerou que, por não ter sido identificado qualquer prédio, o pedido estava «abrangido pelo sigilo fiscal».

A certidão destina-se a «registo predial».

A ilustre advogada apresentou junto da CADA, nos termos do artigo 16º da Lei nº 65/93, de 26/8, reclamação da decisão do Chefe da Repartição de Finanças de Marco de Canavezes.

Foram pedidos esclarecimentos complementares junto da reclamante, sendo de consignar o seguinte:

- A ilustre advogada reclamante não representa a sociedade CAIS nem Paulo Graça Moura;
- pedido é feito no interesse de uma cliente que mantém relações com os referidos titulares e «pretende saber os dados relativos aos prédios de que são proprietários, para efeitos, eventual e designadamente, de um arresto»;

- Pediu a informação à Conservatória do Registo Predial, mas entendeu completá-la com a informação matricial uma vez que, por vezes, existem omissões ou desfazamentos entre o registo predial e a matriz e, igualmente, porque o registo predial «não consegue em grande número de casos cumprir a sua missão de publicidade dos prédios».

II

1. A primeira questão que interessa abordar é a de saber qual a natureza dos dados a que pretende ter acesso a reclamante.

Nos termos do artigo 13º nº 1 do Código da Contribuição Autárquica, aprovado pelo DL 442-C/88 de 30 de Novembro, «as matrizes prediais são registos de que constam, designadamente, a caracterização dos prédios e o seu valor tributável, a identidade dos proprietários e, sendo caso disso, dos usufrutuários».

Nos termos do artigo 4º nº 1 alínea b) e c) da Lei nº 65/93, de 26/8, interessa saber se estamos perante dados nominativos – em particular perante dados abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada – e em caso afirmativo delimitar a sua natureza.

No domínio fiscal há várias disposições que nos podem ajudar a delimitar o fundamento e alcance da confidencialidade fiscal:

- Por força do artigo 8º nº 5 do DL 463/79 de 30 de Novembro ⁽¹⁾ os funcionários que, no exercício das suas funções, “tomem conhecimento dos elementos constantes dos registos referenciados pelo número fiscal *ficam obrigados a guardar segredo dos mesmos, sendo a quebra de sigilo, bem como o tratamento ou utilização incorrecta da informação recolhida, punida disciplinar ou criminalmente*”;

⁽¹⁾ Instituiu o Número Fiscal de Contribuinte. O diploma veio a ser alterado pelo DL 256/91 de 6 de Agosto.

- O artigo 110º nº 1 do Código do Imposto sobre Rendimento das Pessoas Colectivas obriga o serviço fiscal a organizar “em relação a cada sujeito passivo um *processo, com carácter sigiloso*, em que se incorporem as declarações e outros elementos que se relacionem com o mesmo”(²).
- O artigo 64º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo DL nº 398/98, de 17 de Dezembro, estabelece que «os funcionários da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre os dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal que obtenha no procedimento, nomeadamente os decorrentes do sigilo profissional».

A obtenção de quaisquer elementos de tipo informativo ou probatório por via da Administração Fiscal estará ligada, em primeira linha, a uma “causa tributária”. A função tributária “está naturalmente virada para a consecução de objectivos de receita e de respeito pela capacidade contributiva”(³).

O *segredo profissional* caracteriza-se pela proibição de revelar factos ou acontecimentos de que se teve conhecimento ou que foram confiados no exercício ou em razão de uma actividade profissional (⁴).

Das disposições antecedentes verifica-se que os funcionários da Administração Fiscal estão obrigados a guardar sigilo relativamente à informação relativa ao “rendimento” ou à “situação tributária dos contribuintes” (vg. os seus bens, as receitas, as despesas, as deduções, rendimentos). *Situações tributárias* são aquelas que são “inerentes à percepção do imposto, tendo por facto constitutivo o facto simples ou complexo de cuja verificação a lei faz depender o nascimento da relação e, consequentemente, da obrigação tributária”(⁵).

(²) O acesso e exame do processo individual pode ser efectuado pelo sujeito passivo, através de «representante devidamente credenciado» (artigo 110º nº 2).

(³) Carlos Pamplona Corte-Real, Jorge Bacelar Gouveia e Joaquim Cardoso da Costa - “Breves reflexões em matéria de confidencialidade fiscal” in Ciência e Técnica Fiscal nº 368, pág. 13.

(⁴) Cf. Parecer da PGR nº 49/91 de 12/3/92 in DR IIª Série de 16/3/95, pág. 2938.

(⁵) Cf. Nuno Sá Gomes, Curso de Direito Fiscal, 1980, pág. 527, citado pelo Parecer da PGR nº 20/94 de 9/2/95 (Pareceres da PGR, vol VI, pág. 109).

Esta informação tem carácter reservado desde que, parcelar ou globalmente, a sua difusão evidencie a situação patrimonial ou contributiva do titular dos dados ⁽⁶⁾.

O fundamento do segredo fiscal resulta da obrigação de respeito pela intimidade da vida privada (cf. artigo 26º da Constituição) e, ao mesmo tempo, da necessidade de estabelecimento de uma relação de confiança entre o contribuinte e a Administração Fiscal.

O nosso legislador considera, assim, que merece protecção e tutela a intimidade da vida privada, nela se integrando o direito à não divulgação a terceiros dos dados sobre a situação patrimonial e contributiva dos cidadãos.

Concluiremos, com Pamplona Corte-Real, no sentido de que «há que fazer a conjugação do princípio da confidencialidade fiscal com a protecção legal dos dados ditos pessoais, buscando no recurso à noção de capacidade contributiva e de personificação dos dados o critério delimitador do sigilo fiscal»⁽⁷⁾.

Assim:

- Quando se pede à administração fiscal informação sobre uma inscrição matricial concretamente especificada, perspectiva-se a informação relativa a um imóvel concretamente determinado não sendo possível apurar a capacidade contributiva de certo cidadão. Este pedido enquadra-se nas funções de publicidade subjacente ao artigo 32º do Código da Contribuição Autárquica.
- Quando se pretende saber quais os imóveis pertencentes a determinada pessoa ou entidade está a requerer-se uma informação que, desde logo, não está no âmbito das atribuições da Repartição de Finanças e essa informação é susceptível de evidenciar a situação tributária/patrimonial de certo contribuinte.

⁽⁶⁾ Para maior desenvolvimento veja-se Pamplona Corte-Real, ob. cit. pág. 17 e ss.

⁽⁷⁾ Ob. cit. pág. 18. Por outro lado, é pacífico que “não cabe ao Fisco fornecer elementos de prova acerca da situação dos contribuintes, por mais que os detenha, se a razão do pedido de tais elementos não for tributariamente relevante ou não for susceptível de ser imposta, por razões de interesses superior, ao próprio Fisco” (pág. 14).

A divulgação desta informação viola as disposições citadas sobre o sigilo fiscal (a que os funcionários da Administração Fiscal estão vinculados), constituindo informação reservada por força do artigo 26º da Constituição da República⁽⁸⁾. Efectivamente, o artigo 32º do Código da Contribuição Autárquica refere a possibilidade de o acesso «às matrizes» (e não aos proprietários ou usufrutuários) por parte dos titulares "de um interesse directo, pessoal e legítimo", razão pela qual entendemos que o interessado deverá identificar, em concreto, as inscrições matriciais a que pretende ter acesso.

Em relação ao pedido formulado quanto ao acesso a documentos e informações relativas a Paulo Graça Moura, considera a CADA que integram dados abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada (cf. artigo 4º nº 1 alínea c) da Lei nº 65/93).

2. E quanto à sociedade CAIS - Companhia Agrícola e de Investimentos e Serviços, Lda?

O artigo 26º nº 1 da CRP reconhece o direito à “reserva da intimidade da vida privada”, acrescentando o seu nº 2 que a lei estabelecerá “garantias efectivas contra a utilização abusiva de informações relativas às pessoas”. Na mesma linha de pensamento, o artigo 268º nº 2 da CRP estabelece limites ao direito de acesso quando esteja em perigo “a intimidade das pessoas”. Estes últimos preceitos não são restritivos em relação ao tipo de pessoas, sendo legítimo concluir – à semelhança do que acontece com os preceitos citados em matéria fiscal – que esta protecção é extensiva a comerciantes e a pessoas colectivas.

Por seu turno, o artigo 12º nº 2 da CRP – integrado na parte dos “direitos e deveres fundamentais” – refere que “as pessoas colectivas gozam dos direitos compatíveis com a sua natureza”.

⁽⁸⁾ Neste sentido veja-se Pamplona Corte Real, ob. cit. pág. 18 e 19.

Como refere Paulo Mota Pinto⁽⁹⁾ a “vida privada parece, antes de mais, contrapor-se à vida pública”, naquela se incluindo os aspectos relativos ao «património e à situação financeira», sendo proibida, designadamente, a divulgação de informações “tuteladas pelo segredo”.

É pacífico na doutrina que, à luz daqueles preceitos, as pessoas colectivas gozam de protecção contra a utilização abusiva de informação, só sendo excluídos de protecção aqueles que, por natureza, são “inseparáveis da personalidade singular”⁽¹⁰⁾. Também Vieira de Andrade salienta que “os direitos individuais extensíveis são conferidos às pessoas colectivas ainda para garantia do desenvolvimento do homem, isto é, da protecção da dignidade humana do indivíduo no seio das formações sociais onde se exerce a sua personalidade”⁽¹¹⁾.

Ora, a confidencialidade fiscal não é exclusiva da “personalidade singular”, sendo aplicável às pessoas colectivas, comerciantes e profissões liberais quando estiver em causa a sua situação patrimonial ou tributária⁽¹²⁾.

Essa protecção de reserva interessa, particularmente, aos comerciantes e pessoas colectivas dado o “manifesto interesse (vantagem) que têm em resguardar a sua situação dos seus concorrentes, parceiros e eventuais credores”⁽¹³⁾. Nesse contexto se enquadra, aliás, a norma do artigo 110º nº 1 do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas quando impõe o sigilo em relação ao processo das pessoas colectivas no qual são incorporados as declarações e outros elementos relevantes para determinar a sua situação tributária. O direito à reserva – expresso no sigilo fiscal – assume-se como uma “garantia dos contribuintes” (cf. artigo 103º nº 2 da CRP).

Assim, à semelhança do que acontece para as pessoas singulares, a Lei nº 65/93 foi sensível a esta realidade específica e – respondendo à previsão não restritiva

⁽⁹⁾ “O direito à reserva sobre a intimidade da vida privada” in Boletim da Faculdade de Direito, vol. LXIX, 1993, pág. 525 e 526.

⁽¹⁰⁾ Cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira – “Constituição da República Anotada, 2.ª Ed. pág. 146.

⁽¹¹⁾ “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, Coimbra, 1983, pág. 132.

⁽¹²⁾ Neste sentido veja-se Pamplona Corte-Real, ob cit., pág. 19 e 20 e o Parecer da PGR nº 95/87 in DR IIª Série de 17/12/1990, pág. 13759.

⁽¹³⁾ Parecer da PGR nº 20/94, cit. pág. 151.

do artigo 268º nº 2 da CRP - consagrou a possibilidade de recusa de acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa “segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna da empresa” (cf. artigo 10º nº 1). Isto é, excluiu da curiosidade de terceiros aquelas matéria que alguma doutrina também designa por “segredo dos negócios”. Os factos abrangidos pelo segredo ou reserva devem ser resguardados da “difusão pública”, integrando-se no âmbito de um segredo que – a ser violado – afecta da “vida interna da empresa”.

III.

O artigo 63º nº 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo DL 84/84 de 16 de Março, estabelece que “no exercício da sua profissão, o advogado pode solicitar em qualquer tribunal ou repartição pública o exame de processos, livros ou documentos *que não tenham carácter reservado ou secreto*, bem como requerer verbalmente ou por escrito a passagem de certidões, sem necessidade de exhibir procuração”.

Como se referiu, os documentos pretendidos – quer se refiram a pessoas singulares quer a pessoas colectivas – têm carácter *reservado*.

Deve, por isso, ser negado o acesso a advogado aos documentos e informações solicitadas ⁽¹⁴⁾.

IV.

Caso os dados sejam tratados informaticamente o acesso rege-se pelas disposições da Lei nº 67/98, de 26/10. Para além dos mesmos limites de acesso relativos a dados protegidos pelo sigilo fiscal, deve o acesso ser limitado por força do *princípio da finalidade* consignado no artigo 5º nº 1 alínea b). De acordo com

⁽¹⁴⁾ Cf. no mesmo sentido o Ac. do STA de 13/5/98 – 2.ª Secção, Proc. 22730 – in WWW. dgsi.pt/jsta.nsf: O acesso tem como limite a “intimidade das pessoas ou cidadãos abrangente da confidencialidade ou sigilo fiscal... Nos termos do artigo 63.º nº 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados estes têm direito de, no exercício da sua profissão, examinar processos livros e documentos, nos tribunais ou repartições públicas, e pedir certidões todavia com o limite do seu carácter confidencial, secreto ou reservado”.

este preceito os dados pessoais (cujo conceito vem definido no artigo 3º) não podem ser posteriormente tratados de forma incompatível com a finalidade da recolha. A utilização dos dados para finalidade diversa carece de autorização da Comissão Nacional de Protecção de Dados, nos termos dos artigos 23º nº 1 alínea c) e 28.º nº 1 alínea d).

Ora, como se referiu, não está no âmbito das atribuições da Repartição de Finanças utilizar as potencialidades do tratamento automatizado para satisfazer interesses de natureza privada (cf. o Acórdão do STA de 13/5/98) que não se identificam com as funções e natureza das matrizes prediais, pondo em causa a confiança que deve presidir às relações entre a administração fiscal e os contribuintes.

Em face do exposto, a CADA delibera, ao abrigo da alínea c) do nº 1 do artigo 20º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, emitir parecer desfavorável à passagem de certidão formulada pela reclamante junto da Repartição de Finanças de Marco de Canavezes.

Envie-se cópia da presente deliberação à reclamante e ao Chefe da Repartição de Finanças de Marco de Canavezes.

Lisboa, 8 de Outubro de 1999.

Amadeu Guerra (Relator) – João Figueiredo – Vasco Almeida – Francisco de Brito – Renato Gonçalves – Gameiro dos Santos – Castro Martins (Presidente)