

Parecer n.º 269/2012

Data: 2012.09.18

Processo n.º 233/2012

Queixa de: António Leitão Quintas

Entidade requerida: Delegada de Saúde do Agrupamento de Centros de Saúde da Grande Lisboa VIII - Sintra-Mafra

I - Factos e pedido

1. António Leitão Quintas solicitou ao Agrupamento de Centros de Saúde da Grande Lisboa VIII - Sintra-Mafra (ACES VIII Sintra-Mafra) fotocópias não certificadas *“de um processo antigo referente à Churrasqueira dos Salgados, que funcionou em prédio de que o queixoso é agora proprietário, a qual foi encerrada compulsivamente pela Autoridade de Saúde Pública de Mafra”*.
2. Em resposta, a Delegada de Saúde do ACES VIII Sintra-Mafra informou o requerente de que o valor a cobrar, *“de acordo com o n.º 3 do Despacho n.º 8617/2002 (...) e tendo em atenção o Capítulo VIII do decreto-lei n.º 8/2011 de 11 de Janeiro, é de cinquenta cêntimos por página num total de sete euros e cinquenta cêntimos (treze páginas)”*.
3. Por não concordar com o valor que a entidade requerida pretende cobrar, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
Alega que *“em último caso, o preço não deveria exceder o valor de mercado”*.
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida esclareceu que, após contato com a CADA, informou o utente que *“(...) o mesmo estava fixado no Despacho n.º 8617/2002 (...), caso não houvesse legislação própria de acordo com o n.º 3 do mesmo Despacho.*
Em virtude de os Serviços de Saúde Pública terem legislação própria de revisão das respectivas taxas a cobrar, decreto-lei n.º 8/2011 (...) e de acordo com o capítulo VIII, 8.1 do anexo do mesmo decreto, o valor a cobrar é de 50 cêntimos por fotocópia simples o que perfaz um valor de seis euros e cinquenta cêntimos.
Agradeço a vossa informação do valor correto
P.S. peço desculpa pelo lapso de um euro a mais dito ao cliente (...) caso a lei se aplique a este caso, o utente será informado do engano e do valor correto.”

II - Apreciação jurídica

1. De acordo com a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, diploma que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, de ora em diante designada como

Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), compete à CADA apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas contra a falta de resposta, indeferimento ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos (n.º 1 do artigo 15.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º).

Serão deste diploma legal os preceitos normativos doravante mencionados sem qualquer outra referência.

2. O acesso livre e generalizado aos documentos administrativos constitui um princípio geral da LADA (artigo 5.º): *“[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo”*.

A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome, artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

Como refere o Acórdão de 31 de agosto de 2011 do Supremo Tribunal Administrativo (Processo n.º 0758/11): *“[p]ara que um documento seja considerado «documento administrativo» para efeitos da alínea a) do n.º 1 do referido art. 3.º daquela Lei, não se exige que ele esteja conexionado com alguma das actividades administrativas, bastando que esteja na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome”*.

Nestes termos, o acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado, sem que haja necessidade de apresentar qualquer tipo de justificação ou fundamentação.

No entanto, a LADA identifica, algumas restrições ao direito de livre acesso:

- a) Quando os documentos contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciações ou juízos de valor, ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada - informação nominativa (n.º 5 do artigo 6.º);
- b) Quando os documentos contenham *“segredos de empresa”* (n.º 6 do artigo 6.º);
- c) Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 6.º).

O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à

imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado¹.

3. Considerando que a entidade requerida se encontra sujeita à LADA, conforme resulta da alínea c) do n.º 1 do seu artigo 4.º, e que o requerimento é tempestivo, cumpre apreciar a questão que deu origem à presente queixa.
4. O requerente questiona apenas o valor estabelecido pela requerida para a emissão de cópia dos documentos.

Estabelece o n.º 1 do artigo 12.º que a reprodução de documentos administrativos *“faz-se num exemplar, sujeito a pagamento, pela pessoa que a solicitar, da taxa fixada, que deve corresponder à soma dos encargos proporcionais com a utilização de máquinas e ferramentas e dos custos dos materiais usados e do serviço prestado, sem que, porém, ultrapasse o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente”*.

Acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que, *“[t]endo em conta o disposto no número anterior, o Governo da República e os Governos das Regiões Autónomas, ouvida a (...) CADA (...) e as associações nacionais das autarquias locais, devem fixar as taxas a cobrar pelas reproduções e certidões dos documentos administrativos”*.

Nos termos do n.º 3, as *“entidades com poder tributário autónomo não podem fixar taxas que ultrapassem em mais de 100% os valores respectivamente fixados nos termos do número anterior, aos quais se devem subordinar enquanto não editarem tabelas próprias”*.

O Despacho n.º 8617/2002² fixou os custos da reprodução de documentos nos termos do artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 134/94, de 20 de Maio, diplomas entretanto revogados pela nova LADA. No entanto, conforme se escreveu no parecer da CADA n.º 77/2006, *“as taxas cobradas pela reprodução de documentos não podem ultrapassar significativa e injustificadamente, em violação dos princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso, o custo dos materiais usados e do serviço prestado. E se é verdade que o Despacho n.º 8617/2002, do Ministro das Finanças, não vincula a Administração Local Autárquica (em razão do referido poder regulamentar próprio das autarquias locais), não é menos certo que tal Despacho - justamente, porque acolhe os critérios legais -, é susceptível de fornecer (seguros) padrões de orientação.*

¹ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430.

² Publicado no Diário da República - II Série, n.º 99, de 29 de Abril de 2002.

Assim, os valores que divirjam fortemente dos fixados nesse Despacho dificultam - ou mesmo inviabilizam -, o exercício do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, que a CRP consagra no artigo 268.º, n.º 2, e do qual a LADA se revela um desenvolvimento normativo. Trata-se de um direito com assento constitucional, de um direito material e formalmente constitucional, isto é, de um direito valorado a se. Mais: sendo um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplica-se-lhe o regime próprio destes (cfr. artigo 17º da CRP). E, porque assim é, tais valores - quando excessivos -, restringem esse direito, isto é, traduzem-se na amputação real do conteúdo de um direito constante de preceito constitucional directamente aplicável (artigo 18º, n.º 1, da CRP)”.

Relativamente a esta questão, no parecer n.º 181/2012, a CADA entendeu que: “O preço previsto no Despacho n.º 8617/2002, ainda não revisto, para uma fotocópia a preto e branco, formato A4, varia entre 0,02 € e 0,04 €, conforme a quantidade. Os valores em causa revelam-se desajustados face aos valores praticados presentemente no mercado pelos designados “centros de cópias”. Afigura-se, no entanto, que enquanto não for regulamentado o disposto no n.º 2 do artigo 12.º da LADA, os valores fixados no Despacho n.º 8617/2002 devem continuar a ser tomados como referência para efeitos da determinação dos encargos com a reprodução de documentos administrativos.

A CADA desconhece os termos exatos da tabela de taxas da entidade requerida. Todavia, atendendo nomeadamente ao disposto no n.º 3 do artigo 12.º, ao abrigo do qual as autarquias locais (entidades com poder tributário autónomo) não podem fixar taxas que ultrapassem em mais de 100% os valores fixados pelo Governo para a cobrança de reproduções de documentos administrativos, entende-se que se os valores que a entidade requerida pretende cobrar se encontrarem dentro desses parâmetros, não violam os critérios fixados no artigo 12.º, n.º 1.³”.

Como se pode retirar dos argumentos aduzidos, os valores a praticar nesta matéria terão que ser enquadrados no princípio da proporcionalidade, nomeadamente na razoabilidade do esforço exigido para a limitação do direito subjectivo de acesso livre e irrestrito aos documentos administrativos.

No caso em apreço, a entidade requerida fundamenta o valor exigido no ponto 8.1 do Capítulo VIII do Anexo ao decreto-lei n.º 8/2011, de 11 de Janeiro, que prevê o pagamento de 0,50 € por fotocópia simples.

³ Neste sentido, vide Pareceres da CADA n.º 53, 354 e 278/2009, 72 e 151/2011, disponíveis em www.cada.pt

O decreto-lei n.º 8/2011, de 11 de Janeiro, tem por objeto a atualização de “*valores devidos pelo pagamento de actos das autoridades de saúde e de serviços prestados por outros profissionais de saúde pública*”. No Capítulo VIII prevê então os valores a pagar pela reprodução de documentos: 0,50 € por fotocópia simples, 1,50 € por fotocópia autenticada e 5 € por cópia em suporte digital.

O n.º 3 do Despacho 8617/2002, de 3 de Abril, tomado como referência em matéria de custos de reprodução de documentos administrativos, prevê que os valores aí fixados não se aplicam no caso de existir legislação própria, como é o caso.

Dito isto, saliente-se que a CADA não tem competência para aferir da conformidade de atos legislativos com o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa

Consequentemente, não pode a CADA, independentemente de não ter sido dado cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 12.º, quanto à sua audição, e não obstante os valores praticados serem de duvidosa razoabilidade em termos de sacrifício para o particular, colocar a hipótese de inaplicabilidade, por parte da Administração, do diploma em causa.

Sempre se dirá, todavia, que o valor de 0,50€ por fotocópia simples parece extravasar, em nosso entender, “*o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente*”, e poderá constituir uma limitação desproporcionada do direito de acesso livre e irrestrito aos documentos administrativos, não se enquadrando, assim, na *ratio* subjacente ao artigo 12.º.

III - Conclusão

Face ao exposto, entende-se que as taxas a cobrar pelas reproduções de documentos administrativos devem respeitar o princípio da proporcionalidade e o valor médio praticado no mercado.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de setembro de 2012

Antero Rôlo (Relator) - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Renato Gonçalves - Artur Trindade - João Perry da Câmara - António José Pimpão (Presidente)