

Parecer n.º 291/2012

Data: 2012.09.18

Processos n.ºs 209/2012 e 211/2012

Queixa de: João Paulo Meneses Beato de Oliveira

Entidade requerida: Chefe do Serviço de Finanças do Concelho de Faro

I - Factos e pedido

1. João Paulo Meneses Beato de Oliveira, através de advogada requereu ao Chefe do Serviço de Finanças do Concelho de Faro:

A. No âmbito do processo de classificação do imóvel denominado de Fortaleza de Faro, com o n.º IPA PT050805050013, certidão nos “*seguintes e exactos termos*”:

“(...) Foi a Direcção de Finanças de Faro a entidade competente que a Fazenda Pública indicou, no cumprimento de instruções recebidas da Fazenda Pública, designadamente da então sua Repartição do Património, e no âmbito dos procedimentos de classificação do imóvel Fortaleza de Faro, para:

- 1. Identificar os vários proprietários das várias partes dos componentes da Fortaleza de Faro;*
- 2. Fornecer as moradas dos proprietários em causa;*
- 3. Identificar os prédios que integravam partes da Fortaleza de Faro;*
- 4. Identificar as partes da Fortaleza de Faro que estavam incorporadas em cada prédio sendo que este procedimento foi efectuado pela correlação com os nomes dos proprietários a que respeitavam cada parte da Fortaleza de Faro.”*

(...) ”

E requer também (...) que mande certificar - em certidão autónoma (...), nos exactos termos seguintes, que:

“ No âmbito do processo de classificação do imóvel Fortaleza de Faro, a Direcção de Finanças de Faro informou que

- 1. Quanto à propriedade de partes da Fortaleza de Faro,*

Δ Foi identificado como proprietário de partes da Fortaleza de Faro o arquitecto Hermínio do Beato Oliveira;

Δ Foi identificado como proprietário de partes da Fortaleza de Faro o Coronel José Cortes Ferreira de Sousa;

Δ Foi identificada como proprietária de partes da Fortaleza de Faro Henriqueta Cortes Ferreira de Sousa.

- 2. Quanto à moradas de proprietários de partes da Fortaleza de Faro,*

Δ Foi fornecida a morada do Coronel José Ferreira Cortes de Sousa;

Δ Foi fornecida a morada de Henriqueta Cortes Ferreira de Sousa;

Δ Não sabe se foi fornecida a morada do arquitecto Hermínio do Beato Oliveira. [se foi fornecida a esta morada, passará a certificar que 'foi fornecida a morada do arquitecto Hermínio do Beato Oliveira', devendo juntar cópia do ofício pelo qual o fez]

3. *Quanto à identificação do 'Prédios' que incorporavam partes da Fortaleza de Faro,*

Δ Foi identificado o prédio rústico de Matriz n.º 485, Sé, Faro;

Δ Foi identificado o prédio urbano de Matriz n.º 40, Sé Faro;

4. *Quanto à identificação das partes da Fortaleza de Faro que incorporavam cada prédio, foram, através dos nomes dos seus proprietários à época, identificadas as seguintes partes da Fortaleza de Faro,*

Δ Foi identificado, através do nome do proprietário arquitecto Hermínio do Beato Oliveira, como incorporando o prédio denominado, à Época, por 'Horta dos Córtes' as seguintes partes da Fortaleza de Faro,

i. Parte da Muralha;

ii. Torreão;

Δ Foi identificado, através do nome do proprietário arquitecto Hermínio do Beato Oliveira, como incorporando a sua propriedade, as seguintes partes

i. Porta do Repouso;

ii. Torreões que integram a Porta do Repouso."

Esta certificação tem por base os documentos constantes do Processo de Classificação, em especial as folhas com os números 26 a 29, 208 e 209, 212 a 214, 219 a 224, 227 a 233, de que se juntam cópias simples, das fornecidas pelo IGESPAR, do processo de classificação ali depositado, designadamente dos documentos mencionados e dos que serviram de base ao presente pedido, das que destacamos as folhas e páginas números 227 a 233, 238, 27 a 29, assim como, entre outros, os ofícios seguidamente discriminados.

Tudo o que é objecto do presente pedido de certidão é conforme os ofícios dirigidos pela Direcção de Finanças de Faro à Direcção Geral da Fazenda Pública (Repartição do Património) e anexos, os quais informaram a Direcção Geral da Fazenda Pública (Repartição do património) com os conteúdos que foram por esta transmitidos à entidade dirigente do procedimento de classificação da Fortaleza de Faro através de vários ofícios, dos quais são conhecidos os seguintes com os números e datas:

Δ of. 26729 de 30Dez1985,

- Δ of. 11842 de 24JUL1958,
- Δ of. 15750 de 05NOV57,
- Δ of. 13835 de 23SET57,
- Δ of. 5530 de 20JUL57,

Entre outros aqui não relacionados.

E os ofícios da Direcção de Finanças de Faro e anexos com os números e datas:

- Δ of. 2583 de 13Dez1985,

entre outros, cujos números, uns se conhecem outros se desconhecem, por ora, mas que são localizáveis pela Direcção de Finanças de Faro, através da busca dos ofícios a este respeito emanados pela Fazenda Nacional e recebidos pela Direcção de Finanças de Faro, os quais - estes - estão arquivados à guarda e responsabilidade dessa Direcção de Finanças de Faro, entre os quais:

- Δ o ofício datado de 29OUT57 dirigido à Direcção de Finanças de Faro mencionado no of. 9632 de 26JUN1957 da Repartição do Património da Fazenda Pública,

- Δ o of. 5530 de 20JUL57 referido na informação que acompanha o of. 13835 de 24SET57 da Repartição do Património da Fazenda Pública,

- Δ o of. de 29OUT57 dirigido à Direcção de Finanças de Faro, emanado pela Repartição do Património da Direcção Geral da Fazenda Público, e referido no of. 1228 de 24JUN57,

Entre outros aqui não relacionados.

Requer ainda (...) que ordene se certifique, nos exactos termos seguintes, que:

“o prédio Rústico 485 - sem ouvir o seu proprietário - foi integrado no prédio Urbano n.º 40, e este, posteriormente tomou o n.º de Matriz Urbana n.º 8713, Sé, Faro”.

Se foi ouvido o proprietário, requer que forneça cópia do ofício enviado, cópia do registo de envio, e cópia do aviso de recepção, e que certifique que

“o prédio Rústico 485 foi integrado, sem oposição - notificado que foi - do seu proprietário, no prédio Urbano n.º 40, e este, posteriormente, tomou o n.º de Matriz Urbana n.º 8713, Sé, Faro” (...).”

- B. No âmbito do processo 594-A/2007 (isenção de IMI), tendo interposto recurso hierárquico da decisão proferida no mesmo requer “ (...) - *lhe sejam fornecidas cópias simples do despacho, ofício, das informações técnicas e dos pareceres supervenientes, pelo qual (ofício/despacho) foi mandado subir o recurso hierárquico, de onde conste a data dessa subida; - lhe seja prestada a informação de foi enviado todo o processo administrativo ou se apenas foi extractada uma parte do mesmo, e -*

se foi extractada parte do mesmo, lhe seja prestada informação de quais as folhas enviadas/extractadas, sendo-lhe fornecidas as cópias dessas mesmas folhas (...)”.

- C. *“(...) notificado do despacho que recaiu sobre o recurso hierárquico apresentado no processo nº 594-A/2007 (isenção de IMI) através do ofício 2350 de 13 de Março de 2012, o qual remete para as folhas dos autos, na seguinte ordem e com os nºs 42, 43 a 50, 52 e 53, 97 a 147, 54 e 56, 57 e 59, 60 a 64, 64 a 69, 148 a 150, 151, 152 a 189, 190 a 254, 268 e 269 e 270 e 271, das quais não foi notificado, vem requerer a V.Exa. que lhe sejam fornecidas tais folhas, cujo envio requer seja feito para o fax ou mail da sua mandatária, ora requerente, constantes da presente comunicação. ...).*
- D. *“(...) certificar o teor da inscrição matricial do prédio designado “Fortaleza de Faro”, que confronta a nascente com o Largo de São Francisco e a Rua de José Maria Brandeiro, a sul com a linha dos caminhos de ferro, a poente com a Rua Comandante Francisco Manuel e a Norte com o Largo do Dr. Francisco Gomes e a Rua do Albergue, concelho e distrito de Faro, e conforme referido na informação técnica do despacho sem número comunicado pelo ofício 2350, de 13 de Março de 2012 desse Serviço de Finanças, a João Paulo Meneses Beato de Oliveira, com a descrição do prédio e indicação do respectivo artigo matricial (...)”.*

2. O Serviço de Finanças de Faro em relação:

- Ao ponto I.A. passou certidão ao requerente com o seguinte teor: *“(...) as fotocópias em anexo constituem toda a documentação de que este Serviço dispõe relativamente ao processo de classificação do imóvel inscrito sobre o artigo urbano n.º 8713 da freguesia da Sé, concelho e Faro. Mais certifico que relativamente aos prédios rústicos com números anteriores à entrada em vigor do cadastro Geométrico não existem elementos que permitam dar resposta ao solicitado uma vez que não foi feita qualquer correspondência com os números actualmente em vigor (...)”.*
- Ao ponto I.B. e I.C. passou certidão ao requerente com o seguinte teor: *“(...) as fotocópias em anexo constituem cópia de todo o processo de isenção e recurso hierárquico interposto à decisão proferida no mesmo, relativamente ao Imóvel ora transcrito (...)”.*
- Ao ponto I.D. passou certidão do teor do prédio urbano com o artigo matricial n.º 8713.

3. Face ao teor da certidão, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), e expendeu no essencial que *“(...) as certidões emitidas (...) não correspondem aos pedidos formulados (...) foi requerida a passagem de uma certidão narrativa (...) e a que lhe foi recepcionada apenas*

corresponde a cópias de documentos, e as cópias dos documentos o requerente já possui. Não é feita qualquer remissão para os documentos e são enviadas folhas de documentos que não foram solicitados (...) para além disso, na folha 4 da certidão emitida encontra-se inscrito a lápis “provavelmente arquivado na DFFaro” e “não há correspondência”, não tendo sido certificada essa informação (...) quanto à certidão requerida dos documentos que instruíram a subida do recurso hierárquico, foi recepcionada certidão constituída por 234 folhas, mas não nos moldes em que foi requerida, portanto, contrariamente ao solicitado, não foi certificado, como requerido, se foi enviado todo o processo ou extractada parte do mesmo, tendo-lhe sido remetido todo o processo de isenção e recurso hierárquico (...) foi também requerida a passagem de uma certidão matricial, e foi recebida uma certidão matricial, mas não a certidão requerida (...) para custear as certidões recebidas despendeu o requerente da quantia total de 334,35 euros, valor que deverá ser considerado/descontado com a passagem das certidões nos termos requeridos (...).”

4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida comunicou o seguinte: “ (...) Quanto às faltas apontadas na passagem das certidões:

Há que esclarecer e elucidar que igual certidão havia sido requerida em 19/03/2010 por A. B. Abreu Advogados (...) ao Chefe de Finanças de Faro e em 22/03/2010 ao (...) Director -Geral das Finanças (...). Solicitados elementos ao Senhor Director de Finanças de Faro por este Serviço de Finanças em 25/03/2010 (...) respondeu este (...) ao Abreu Advogados, sociedade de Advogados, RL: da “impossibilidade de efectuar consultas em sistema informático da DGCI sem indicação do Numero de Identificação Fiscal dos titulares, ou da identificação do n.º dos artigos e ainda que a edificação muralha em si não é tratada como um artigo urbano”, doc de fls 14 a 17 (...)

No que se refere ao pedido do teor da “inscrição matricial do prédio designado “Fortaleza de Faro” (...) conforme referido na informação técnica do despacho comunicado pelo ofício 2350 de 13 de Março de 2012 deste Serviço de Finanças a João Paulo Meneses Beato de Oliveira com a descrição do prédio e indicação do respectivo artigo matricial”, foi passado o teor do artigo urbano 8713 da Freguesia da Sé (...) Nenhum outro artigo matricial em vigor é mencionado.

Como já anteriormente havia sido comunicado ao requerente (João Paulo M.B. de Oliveira) o sistema informático da DGCI não permite efectuar consultas sem indicação do Numero de identificação Fiscal do Titular ou do número dos artigos matriciais.

Consultado o sistema informático, conforme prints a fls 40 e 41 verifica-se que em nome de Hermínio do Beato Oliveira - Cabeça de Casal da Herança (...) existem bens nos Concelhos de Faro e Silves, sendo que em Faro apenas possui inscrito o artigo urbano 8713 da freguesia da Sé, cujo teor foi certificado.

Salienta-se ainda (...) os dados constantes das matrizes prediais, quando especificamente identificadas, possuem natureza publica ou neutra, pelo que não se encontram abrangidos pelo dever de sigilo estabelecido no n.º 1 do art.º 64º da LGT. Encontra-se, no entanto, abrangido pelo dever de sigilo todo o pedido que, sem indicação específica de um artigo matricial, vise obter a globalidade do património imobiliário de alguém constante nas matrizes prediais.

Quanto ao pedido que se “certifique nos exactos termos seguintes, que o prédio rústico 485 - sem ouvir o seu proprietário foi integrado no prédio Urbano n.º 40 e este, posteriormente tomou o n.º de Matriz Urbana n.º 8713,Sé, Faro”, foi certificado que relativamente aos prédios rústicos com numeração anterior à entrada em vigor do Cadastro Geométrico no Concelho de Faro (30/09/1987) não existem elementos que permitam estabelecer qualquer correspondência com os actuais artigos cadastrais em vigor.

Consultados os elementos arquivados neste Serviço de Finanças, verificou-se que o artigo rústico antigo se compunha de uma courela de terra de regadio e pomar com a área de 3 396 m2, tem uma nora e anexo um pequeno jardim que é considerado logradouro da casa. Foi adquirido em 1/10/1980 por Hermínio do Beato Oliveira através da sisa 587. (...).

A descrição do artigo urbano n.º 40 da freguesia da Sé sempre teve o mesmo teor: prédio de dois pavimentos com 320m2 de área coberta e quintal com a área de 4 500m2 (...), sem qualquer alteração até à entrega da Modelo 1 de IMI em 16/10/2008 por força do n.º 1 e nº 2 do art.º 15º do Dec. Lei 287/2003 de 12/11 que obrigava a entrega da declaração Modelo 1 de IMI para efeitos de avaliação de prédios urbanos nas transmissões gratuitas isentas de Imposto de Selo, onde é declarado pelo cabeça de casal da herança de Hermínio Beato de Oliveira (óbito ocorrido em 04/09/2007) a área total do terreno de 6 767,9400m2, área de implantação do edifício de 1 022,5300m2 e área bruta privativa de 1 551,3200m2. Esta modelo 1 de IMI deu origem ao artigo urbano 8713 da mesma freguesia por eliminação do artigo 40 (...)

Consultada a Conservatória do Registo Predial de Faro, constata-se que a matrícula com o registo nº 607 remonta a 1868 sendo composto pelo artigo rústico 485 e urbano 40 da freguesia da Sé.

Pelo averbamento - Ap. 08/120385, passou o registo 607 APENAS a urbano.

Resulta este averbamento da ap.(apresentação) 8 e 9 datada de 13/03/1985 em que o casal: Hermínio do Beato Oliveira e Maria de Lourdes C. de Menezes Oliveira declaram “que o prédio agora é urbano pois o artigo rústico desapareceu e a área do mesmo passou a fazer parte do urbano (quintal).” Docs fls 49 a 53.

Consultadas as matrizes rústicas que entraram em vigor em 30/09/1986, por avaliação levada a efeito neste Concelho já não consta qualquer rústico inscrito em nome de Hermínio Beato de Oliveira.

Em 30/09/87, com a entrada em vigor da avaliação levada a efeito pelo Instituto Geométrico e Cadastral deixaram de existir elementos que permitam estabelecer qualquer correspondência entre artigos rústicos antigos e actuais. Esta avaliação foi divulgada por Éditos públicos, tendo estado disponível para reclamação nos termos do art.º 98 do Código da Contribuição Predial de todo e qualquer erro durante dois anos.

O IMI subsume-se à previsão do n.º 2 do art.º 12 da LGT, já que não é um imposto de prestação única, mas um imposto periódico, o respectivo facto tributário renova-se anualmente em 31 de Dezembro, como resulta do determinado no n.º 1 do art.º 113º do CIMI.

Quanto ao objectivo:

Desde Outubro de 2009, que o contribuinte João Meneses Beato de Oliveira tem vindo a enviar inúmeros mails, tempos houve, em que eram diversos e diários dirigidos a este Serviço de Finanças, no sentido de anular a avaliação efectuada, invocando falta de vistoria por parte dos peritos avaliadores, incumprimento por parte do Serviço de Finanças, endereçando pedidos de certidão e esclarecimentos ao Director Geral das Finanças, ao Director de Finanças do Distrito de Faro, queixa ao Provedor de Justiça (arquivada após esclarecimentos). (...) De modo reiterado intenta que lhe seja concedida isenção de Imposto Municipal de Imóveis ao abrigo do art.º 44º nº 1 alínea n) do Estatuto dos Benefícios Fiscais, para o artigo urbano 8713 da Freguesia da Sé, sem que o prédio preencha os pressupostos legais por não estar “individualmente” classificado, mas apenas situado em Zona de Protecção.

Conclusão

Pelo acima exposto, parece-me:

- Não existir fundamento para a queixa quanto ao hiato temporal, uma vez que reunidos os elementos e recebido no Serviço de Finanças o meio de pagamento*

foram os emolumentos da certidão pagos na Secção de Cobrança e expedida a mesma, à requerente, nesse mesmo dia.

- *Quanto às apontadas deficiências técnicas, parecem resultar da exigência, por parte do requerente, em que os serviços certifiquem elementos que não se encontram disponíveis, nomeadamente elementos que o sistema informático não disponibiliza e esclarecimento sobre o artigo rústico antigo, que os proprietários incluíram no artigo urbano (...)”.*

5. O requerente notificado da pronúncia da entidade requerida, reitera que“ (...) as certidões emitidas não correspondem aos pedidos formulados (...) uma das justificações apresentadas é que tal resulta da impossibilidade de efectuar consultas no sistema informático. Não parece ao queixoso uma justificação razoável e atendível, pois, quanto muito poderia o Serviço de Finanças de Faro dar indicação de que necessitaria de mais tempo, atenta a dificuldade de localização dos documentos para a respectiva emissão, ou (...) em última instância, indicar na certidão as razões de impossibilidade de emitir a certidão nos moldes requeridos, mas certificar a parte em que identifica os documentos por referência para os mesmos (...) os serviços de Finanças não dispõem apenas de arquivo informático (...) As Finanças dispõem de arquivo físico. E nenhum dos documentos necessários à passagem das certidões foi “destruído” (...) constam da certidão emitida documentos que não foram solicitados, e que nenhuma correspondência têm com o pedido de certidão formulado (...) quanto à certidão do pedido do teor da “inscrição matricial do prédio designado “Fortaleza de Faro” (...) a certidão emitida foi a certidão de teor do prédio do queixoso (...) não foi a certidão solicitada (...) deveria, em vez da emissão da certidão de teor do art.º 8713.º, que não foi requerida, ser dada em resposta a esse pedido a informação/esclarecimento que agora é dado pelo Serviço de Finanças de Faro (...) quanto ao pedido que se certifique nos seguintes exatos termos seguintes, que o prédio rústico 485.º - sem ouvir o proprietário foi integrado no prédio urbano n.º 40 e este, posteriormente tomou o n.º de matriz urbana n.º 7713, Sé, Faro” (...) o que foi requerido não foi que fosse certificada a correspondência entre os artigos, mas apenas que o prédio rustico 485.º foi integrado, e como foi integrado, no prédio urbano n.º 40, e este posteriormente no urbano 8713.º”o serviço de finanças de Faro dispõe de elementos para a emissão da certidão requerida (...) quanto à requerida certidão dos documentos que instruíram o recurso hierárquico, foi remetida à mandatária do queixoso uma certidão como todo o processo de isenção e recurso hierárquico interposto, o que também não corresponde ao solicitado, dado que o queixoso

continua a desconhecer que documentos instruíram o recurso hierárquico (...) o Serviço de Finanças tinha o dever de cumprir o solicitado: informar simplesmente que tinha sido enviado todo o processo, e não emitir certidão como todo o processo, cobrando indevidamente por uma certidão que não foi solicitada, pois como é sabido, a devolução de quantias indevidamente pagas são difíceis de obter (...) o Serviço de Finanças de Faro dispõe de todos os documentos necessários para emissão das certidões requeridas (...) ”.

II - Apreciação jurídica

1. O Serviço de Finanças de Faro é um serviço desconcentrado, a nível local, da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) (cfr. artigo 35º, n.º 1 da Portaria nº 320-A/2011, de 30 de dezembro) serviço que integra a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças (MF) (cfr. artigo 4º, alínea f) do Decreto-Lei nº 117/2011, de 15 de dezembro), encontrando-se sujeito à Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto¹ (LADA), nos termos do artigo 4º, nº 1, alínea a).
2. De acordo com a alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º, considera-se 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.

O regime geral do acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual “[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”. São de acesso livre e generalizado.

O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- a) Quando os documentos contenham informação nominativa (n.º 5);
- b) Quando os documentos contenham “segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa” (n.º 6);
- c) Quando haja razões para diferir ou protelar o acesso (n.ºs 1, 2, 3 e 4).

O direito de acesso à informação está 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

¹ Lei de Acesso aos Documentos Administrativos - serão deste diploma os preceitos normativos mencionados posteriormente sem qualquer outra referência.

imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado².

3. Considera-se nominativo o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada (alínea b), n.º 1, artigo 3.º).

São de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem informação de saúde, da vida sexual, de convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, bem como a situação tributária dos contribuintes. Os documentos nominativos são comunicados, mediante requerimento, ao titular da informação neles vertida.

Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade (artigo 6.º n.º 5).

Os documentos sujeitos a restrições de acesso “*são objecto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*” (artigo 6.º, n.º 7).

4. No que reporta ao ponto I.1.A. há a considerar que perante os factos enunciados a matéria em apreço é toda ela de carácter não nominativo, não se subsumindo, também, a qualquer das outras situações previstas no artigo 6.º - o procedimento de classificação da Fortaleza de Faro encontra-se terminado, tendo sido pelo Decreto n.º 45/93, de 30 de novembro classificado imóvel de interesse público

Saliente-se, ainda, que as decisões finais sobre classificação de imóveis são publicadas (n.º 2 do artigo 29.º da lei n.º 107/2001, de 8 de setembro – lei de bases do património cultural), tendo sido “*in casu*” publicada no DR I Série-B, de 30 de novembro de 1993.

Sendo assim, estamos perante informação de acesso livre e irrestrito.

No caso vertente, as questões que se colocam são as de saber se as informações solicitadas existem, se estão na disponibilidade da entidade administrativa a quem o pedido de certidão é dirigido e, em caso afirmativo, se a certidão emitida, comprova ou revela o que consta dos seus arquivos, processos ou registos.

5. A LADA regula o direito de acesso a documentos ou informação detida ou na posse das entidades administrativas a que se aplica a Lei de acesso.

² J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 430.

Deve, por isso, o requerente ser “*suficientemente preciso*” (cfr artigo 13.º, n.º 4) na identificação dos documentos ou informação pretendida.

Se tal identificação precisa não ocorrer deve a entidade requerida “*indicar ao requerente essa deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito*” (cfr artigo 13.º, n.º 4) prestando-lhe a assistência necessária para a identificação dos documentos.

Ocorrendo tal situação pode a entidade requerida solicitar ao requerente que, em consulta prévia, identifique os documentos a que pretende aceder.

Não está, contudo, ao abrigo da LADA, a entidade requerida obrigada a emitir juízos ou apreciações que completem, integrem ou substituam documentos que não existam mas que, na perspetiva do requerente, deviam existir.

Na situação em apreciação parecem existir, subjacente ao pedido de acesso a documentos administrativos, questões diversas que não podem ser resolvidas no âmbito do direito de acesso.

6. Assim, como resulta do acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no processo n.º 00461/07.7BEPRT, de 13 de agosto de 2007 “*(...) As certidões atestam a existência ou inexistência de um certo documento ou registo. A entidade administrativa reproduz, transcreve ou resume total ou parcialmente (consoante seja de teor ou narrativa) o conteúdo do documento ou declara que certo documento não existe (certidão negativa) (...)*”.

Recorde-se todavia que, ao abrigo da LADA, a Administração não está obrigada à elaboração de documentos com o fim exclusivo de satisfazer o direito de acesso dos cidadãos, nem à prestação de quaisquer outras informações para além das previstas no referido artigo 5.º - e que se traduzem na informação sobre a existência e conteúdo dos documentos solicitados.

Como foi referido no parecer n.º 10/2004, desta Comissão:

“Constitui doutrina da CADA que os serviços públicos só estão obrigados a facultar o acesso a documentos que efectivamente detenham, não estando vinculados, para satisfazer o requerimento de um interessado, a elaborar documentos, designadamente a fazer qualquer trabalho de composição, de síntese ou de elaboração a partir de outros”.

Neste sentido estabelece o n.º 5 do artigo 11.º que “*a entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido*”.

Assim, o pedido de certidão não serve para obrigar a entidade requerida a produzir novos atos e documentos.

“ (...) a certidão é sempre um documento emitido face a um original que comprova ou revela o que consta dos seus arquivos, processos ou registos, e não declaração de ciência ou juízo de valor baseado em factos que constem dos seus arquivos ou preexistem no seu conhecimento (...) ” cf. o acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no processo n.º 00461/07.7BEPRT, de 13 de agosto de 2007.

“ (...) está excluída a obtenção de pareceres, opiniões, instruções, ou qualquer outra forma de elucidação, seja de que natureza for, que extravasem do procedimento ou documento, o que exige a identificação ou individualização de um e do outro pela requerente, condição sine qua non para este poder ver a sua pretensão satisfeita.” cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no Recurso n.º 4227, de 17 de junho de 1997.

7. A LADA prevê ainda, no n.º 1 do artigo 11.º, que o acesso aos documentos administrativos é exercido por consulta, reprodução (incluindo fotocópia) ou certidão. A entidade que deve facultar o acesso é a entidade que possui ou detém os mesmos. Veja-se a esse respeito o parecer n.º 154/2011 da CADA³:

“ (...) ”

É doutrina da CADA que detendo a entidade requerida o documento a que o requerente pretende aceder, tem o dever de o facultar, sendo irrelevante que uma outra qualquer entidade pública também o detenha (alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º) (...) Neste sentido se pronunciou o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia (Segunda Secção), proferido em 19 de Janeiro de 2010 que considerou que «o legislador comunitário, com a adopção do Regulamento n.º 1049/2001, aboliu designadamente a regra do autor que prevalecia até então. Neste contexto, há que admitir que interpretar o artigo 4.º; n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, que prevê que um Estado Membro pode pedir a uma instituição que não divulgue um documento que emane desse Estado sem o seu acordo prévio, no sentido de que confere ao Estado Membro um direito de veto geral e incondicional que permite que este se oponha, de forma puramente discricionária e sem ter de fundamentar a sua decisão, à divulgação de todo e qualquer documento na posse de uma instituição comunitária pelo simples facto de o referido documento emanar desse Estado Membro não é compatível com os objectivos do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão do Tribunal de Justiça IFAW, n.º 58)».

No mesmo sentido o Acórdão do STA de 12 de Maio de 2010, Processo n.º 0169/10, afirma que “[a] circunstância de a lei prever que uma certa entidade proceda à recepção, registo e divulgação de dados [...] não acarreta a

³ Disponível em www.cada.pt

incompetência de outros serviços públicos para prestarem informações a partir de elementos que possuam nos seus acervos documentais (...)”.

8. Ainda assim, no caso que nos ocupa, se é certo que a entidade requerida na certidão atesta que *“as fotocópias em anexo constituem toda a documentação de que este Serviço dispõe relativamente ao processo de classificação do imóvel inscrito sobre o artigo n.º 88713 da freguesia da Sé, concelho de Faro”,* já na resposta à queixa refere a *“impossibilidade de efectuar consultas em sistema informático da DGCI sem indicação do número de identificação fiscal dos titulares, ou da identificação do n.º dos artigos e ainda que a edificação da muralha em si não é tratada como um artigo urbano”*.

O exercício do direito de acesso aos documentos administrativos não pode ser coartado por essa via (campos de acesso informático).

Certamente que, por via informática, através do nome do contribuinte se pode aceder ao número fiscal de contribuinte (dado fiscal de natureza pública) e através deste ao número do artigo matricial (dado de natureza pública não fiscal livremente cognoscível por recurso a outras vias jurídico-institucionais, como seja o registo predial).

No tocante a bens imóveis, dispõe o artigo 104.º do Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho⁴ (Código do Registo Predial) que *“Qualquer pessoa pode pedir certidões dos actos de registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e de outros”*.

Um documento contendo aquelas não é suscetível de conter informação reservada; o seu conhecimento não revela a situação patrimonial ou a capacidade contributiva de quem quer que seja.

Não faria sentido existirem na ordem jurídica normas cujo escopo é garantir o carácter público daqueles dados e outras a estabelecer a confidencialidade dos mesmos.

Nesta matéria veja-se, com interesse, o Parecer da CADA n.º 170/2007 a propósito do carácter público das matrizes prediais.

⁴ Alterado, aditado e revogado parcialmente pelo Decreto-Lei n. 355/85, de 02 de setembro; Portaria n.º 486/87, de 08 de junho; Decreto-Lei n.º 60/90, de 14 de fevereiro; Portaria n.º 1046/91, de 12 de outubro; Decretos-Leis n.ºs 80/92, de 07 de maio; n.º 30/93, de 12 de fevereiro; n.º 255/93, de 15 de julho; n.º 227/94, de 08 de setembro; n.º 267/94, de 25 de outubro; n.º 375-A/99, de 20 de setembro; n.º 533/99, de 11 de dezembro; n.º 273/2001, de 13 de outubro; n.º 323/2001, de 17 de dezembro; n.º 38/2003, de 08 de março; Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro; Decretos-Leis n.ºs 263-A/2007, de 23 de julho; n.º 34/2008, de 26 de fevereiro; n.º 116/2008, de 04 de julho; Portaria n.º 622/2008, de 18 de julho; Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de maio; Lei n.º 29/2009, de 29 de junho e Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de agosto.

E se a certidão é um documento autêntico pelo qual a entidade requerida atesta a existência ou inexistência de certo documento ou registo, entende-se que é considerado documento administrativo não só qualquer suporte de informação sob a forma escrita, mas também quaisquer suportes de informação informáticos (elaborados ou detidos pela Administração Pública).

De facto, a recusa de prestação da informação pretendida só se afigura legítima caso esteja abrangida por limitação legal ou a entidade requerida não disponha da informação pretendida, uma vez que a mesma só está obrigada a prestar informação de que disponha.

9. Nesta conformidade, a entidade requerida tem o dever de passar certidão em relação a documentos ou elementos que tenham existência real e que estejam na sua disponibilidade, devendo atestar a existência ou inexistência de um certo documento ou registo em qualquer suporte de informação (inclusive informático).

Tendo a entidade requerida já certificado que as fotocópias enviadas à requerente constituem toda a documentação por si detida, só se detiver a informação requerida em suporte informático é que a mesma deve ser facultada ao requerente, depois de este identificar os concretos documentos a que pretende aceder.

10. No que reporta ao ponto I.1.B se não constarem dos documentos enviados “ (...) a data dessa subida; -lhe seja prestada a informação de foi enviado todo o processo administrativo ou se apenas foi extractada uma parte do mesmo (...) folhas enviadas/extractadas (...) ” a entidade requerida deve fornecer esses elementos, se estiver na posse dos mesmos.

Veja-se neste sentido o acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no processo n.º 00008/04-CA, de 3 de junho de 2004 “ (...) O fornecimento de certos elementos do procedimento, como o seu início, objecto, estado ou decisão tomada ou a falta dela (cfr. art. 63º), em rigor, é feito através de certificados e não de certidões, pois trata-se de revelar factos de que a autoridade tem conhecimento e não de fornecer cópias de documentos constantes do procedimento (...) ”.

11. No que reporta ao ponto I.1.D se a entidade requerida tiver a informação solicitada (teor da inscrição matricial do prédio designado “Fortaleza de Faro”) deve facultá-la.

Leia-se a propósito do sigilo fiscal (porque referenciado pela entidade requerida) que estatui o n.º 1, artigo 64.º da LGT que “[o]s dirigentes, funcionários e agentes 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

obtenham no procedimento, nomeadamente os decorrentes do sigilo profissional ou qualquer outro dever de segredo legalmente regulado.”

O n.º 2 do referido artigo indica as situações em que cessa o dever de sigilo.

Sobre o acesso a informação detida pela administração fiscal e o dever de sigilo, a CADA, no Parecer n.º 198/2007⁵, referiu o seguinte:

“ (...)

5. A CADA já se pronunciou favoravelmente ao acesso a informações detidas pela Administração fiscal, sem que tal acesso constitua uma violação do dever de sigilo vertido no artigo 64º da LGT.

No Parecer nº 227/2006 (...), é referido o seguinte: “A LADA não inclui expressamente o segredo fiscal no conjunto das excepções ao princípio do acesso livre aos documentos administrativos. Tal facto, por si só, não quer dizer que a informação de natureza fiscal seja acessível livremente. Significa, isso sim, que o acesso livre ou reservado a tais documentos não resulta directamente do sigilo fiscal, mas de se considerar, como a CADA tem entendido, se integram ou não a reserva da intimidade da vida privada, tal como a entende a LADA.

O segredo fiscal previsto na LGT (e noutros diplomas fiscais, como o que criou o número de contribuinte fiscal, p. ex.) não se refere a todo e qualquer documento que contenha informação fiscal, mas aos documentos que contenham informação sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal (...).”

No Parecer da CADA n.º 167/98 é expandido que:

“ (...) estão na posse da Administração Fiscal documentos com dados de muito distintas naturezas:

- dados de natureza pública não fiscais (vg. os livremente cognoscíveis por outras vias, como o registo civil, predial, comercial, automóvel);*
- dados fiscais de natureza pública (vg. número fiscal do contribuinte)*
- dados estritamente fiscais mas neutros (vg. datas de actos, factos);*
- dados estritamente fiscais reveladores de capacidade contributiva (vg. Rendimentos declarados, origens de rendimento, situações contributivas).*

A Lei 65/93 operou três efeitos favoráveis a um justo equilíbrio entre a transparência e a protecção da intimidade da vida privada no plano fiscal:

a) A LADA tornou inequivocamente dispensável a demonstração de um interesse juridicamente atendível no acesso a documentos, na parte em que contenham

⁵ Sobre a mesma matéria cfr. entre outros, os Pareceres da CADA n.ºs 170/2007 e 127/2010, disponíveis em www.cada.pt

dados públicos (ou publicitáveis, por não terem carácter pessoal), quer se trate de dados de natureza pública não fiscais (embora na posse da Administração Fiscal), quer sejam dados fiscais de natureza pública (por exemplo, o número fiscal de contribuinte);

b) A LADA viabilizou o acesso a dados fiscais não pessoais (ou «neutros», como datas de actos e/ou factos), por nada revelarem da capacidade contributiva ou da situação tributária;

c) A LADA não afectou a confidencialidade dos dados pessoais reveladores da capacidade ou da situação contributiva (que são a expressão tributária da intimidade da vida privada)”.

(...) Cumpre aplicar ao caso vertente a hermenêutica que se expôs.

Por um lado, a LADA tem como regra geral facultar o máximo acesso compatível com o respeito que seja necessário por informação protegida. O facto de um documento ter dados confidenciais não gera um "efeito de contaminação do todo", se neste se contiverem dados não protegidos. É esse o caso das relações de bens apresentadas pelo cabeça de casal para efeito de liquidação de imposto sucessório, onde pode haver dados públicos (ou publicitáveis por não terem carácter pessoal), quer dados de natureza pública não fiscais, quer dados fiscais de natureza pública. Tais dados - e apenas estes - devem ser comunicados, obliterando-se os restantes.

(...) Nestes termos e com estes fundamentos, a CADA emite parecer favorável a que seja entregue (...) cópia certificada daquela parte (ou partes) da relação de bens constante do processo identificado nos autos, que eventualmente contenha dados públicos (ou publicitáveis por não terem carácter pessoal), quer se trate de dados de natureza pública não fiscais, quer de dados fiscais de natureza pública, obliterando-se os restantes (...)”.

O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 0838/11, de 16 de novembro de 2011⁶, sobre o acesso a informação na posse da administração fiscal refere o seguinte:

“ (...) II - A consagração da regra do sigilo fiscal, constante do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, corresponde, precisamente, à extensão e reconhecimento do direito à privacidade no âmbito da actividade tributária, estando por ele abrangidos os dados de natureza pessoal dos contribuintes (pessoa singular ou colectiva) e os dados expressivos da sua situação tributária, os quais só podem ser revelados a terceiros - outros sectores da Administração ou particulares - nos casos

⁶ Disponível em www.dgsi.pt

expressamente previstos na lei, para responder a um motivo social imperioso, e só na medida estritamente necessária para satisfazer o equilíbrio entre os interesses em jogo.

III - Podem, contudo, ser revelados os dados pessoais livremente cognoscíveis (dados públicos ou dados pessoais constantes de documento público oficial, como acontece, por exemplo, com o número de identificação fiscal, com a identificação dos bens inscritos na matriz predial ou no registo predial e comercial) bem como os dados fiscais que não reflectam nem denunciem a situação tributária dos contribuintes (...)”.

No caso, o requerente solicitou “se digne certificar o teor da inscrição matricial do prédio designado “Fortaleza de Faro”, informação não abrangida pelo sigilo fiscal.

A confidencialidade a que se refere o artigo 64.º n.º 1 da LGT, não abrange os dados que tenham natureza pública, por serem livremente cognoscíveis por recurso a outras vias jurídico-institucionais, como seja o registo predial.

Como se escreveu no Parecer nº 88/2000:

“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”.

A divulgação de uma declaração para inscrição de prédios urbanos na matriz ou de um relatório de avaliação de um prédio, feito pela comissão de avaliação de prédios urbanos não quebra a relação de confiança que o sigilo fiscal visa proteger nem desvenda a capacidade contributiva do proprietário do imóvel em causa”.

12. Acresce que, no requerimento apresentado, a requerente mais peticiona que “(...) para custear as certidões recebidas despendeu (...) 334,35 euros, valor que deverá ser considerado/descontado com a passagem das certidões nos termos requeridos (...)”.
13. Contudo, o elenco das competências da CADA encontra-se plasmado no artigo 27.º, n.º 1 e, como é facilmente constatável, não cabe a esta Comissão, nesta parte, emitir parecer sobre a matéria versada pelo requerente por extravasar o âmbito das suas competências.
14. Termos em que se conclui conforme Parecer da CADA n.º 208/2012, no sentido de que:
“ (...) As entidades sujeitas à LADA “não têm o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extractos de

documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos” (artigo 11.º, n.º 5).

Tem entendido a CADA que as entidades requeridas devem facultar o acesso aos documentos que contenham as informações requeridas desde que não tenham que efetuar “um esforço desproporcionado”.

Quando isso se justifique, a entidade administrativa pode exigir ao requerente a identificação clara dos documentos a que pretende aceder.

Na situação presente inexistem listas com toda a informação solicitada; no entanto, essa informação (ou pelo menos parte dela) existe na posse da Universidade Aberta.

Não cabe à Universidade Aberta (nem à CADA), delimitar o pedido, nomeadamente quanto ao eventual acesso (nem restringi-lo aos anos em que o requerente frequentou a profissionalização).

Pode, contudo, convidar o requerente a identificar os documentos concretos a que pretende aceder. Não sendo o pedido “suficientemente preciso, a entidade requerida deve, no prazo de cinco dias, indicar ao requerente essa deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito” (n.º 4 do artigo 13.º), prestando-lhe assistência na “identificação dos documentos pretendidos” (n.º 5).

Em tal situação a entidade requerida deverá permitir a consulta para que o requerente os possa identificar.

E, para facultar o acesso “em casos excepcionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 [10 dias] pode ser prorrogado, até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto com indicação dos respectivos fundamentos, no prazo máximo de 10 dias” (artigo 14.º, n.º 4) (...)”.

III - Conclusão

Face ao exposto, entende-se que deve a entidade requerida convidar o requerente a identificar os concretos documentos a que pretende aceder em qualquer suporte de informação e, se estiver na posse deles deve facultar o acesso, se não estiver na posse deve informar o requerente de tal facto.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de setembro de 2012

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