

Parecer n.º 336/2012

Data: 2012.11.20

Processo n.º 464/2012

Queixa de: A, jornalista

Entidade requerida: Ministro de Estado e das Finanças

I - Factos e pedido

1. A, jornalista, solicitou o Ministro de Estado e das Finanças a seguinte informação:
 - Plano de Atividades da Autoridade Tributária e Aduaneira relativo ao ano de 2012;
 - Valor das rendas pagas pelo Estado por cada edifício ou espaço onde funcionem serviços/repartições/direções de Finanças;
 - Dados atuais das avaliações feitas ao abrigo da avaliação geral de imóveis e que têm vindo a ser feitas pela Autoridade Tributária Aduaneira ao longo deste ano;
 - “*O estudo do impacto da medida de desvalorização fiscal realizado em colaboração com as equipas do FMI, CE e BCE*”, citado pelo Ministro de Estado e das Finanças durante a sua intervenção na conferência de imprensa de 11 de setembro, sobre o quinto exame trimestral do programa de ajustamento económico para Portugal.
2. Na falta de resposta, apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
3. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida nada disse.

II - Apreciação jurídica

1. A entidade requerida está sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), alínea a), n.º 1, artigo 4.º.
Serão deste diploma legal os preceitos normativos doravante mencionados sem qualquer outra referência.
2. O regime geral de 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.*”
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 n.º 0758/11 do Supremo Tribunal Administrativo, de 31 de agosto de 2011, “[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 justificação ou fundamentação.

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

- Quando se trate de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

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

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).

3. Está em causa o acesso a plano de actividades de uma entidade pública, informações sobre rendas pagas por serviços que integram o Ministério das Finanças, informações sobre a avaliação geral de imóveis e estudo sobre o impacto da desvalorização fiscal, citado publicamente pelo Ministro de Estado e das Finanças.

Trata-se de informação e documentos não nominativos.

O acesso à informação respeitante à atividade das entidades públicas, é, em regra, generalizado e livre, não se encontrando sujeito a qualquer restrição.

Quem à mesma pretenda aceder não tem que justificar ou fundamentar o pedido.

Desta forma assegura-se a transparência que deve pautar a atividade da Administração.

¹ Cfr. 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.

Nos termos do artigo 48.º, n.º 2 da CRP (Participação na vida pública), “[t]odos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

Com este direito pretende-se “combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo; o qual, sendo característico do «Estado de polícia», continua a ter manifestações encapuçadas nos domínios da burocracia e tecnocracia do Estado e entidades públicas. Por outro lado, visa-se «democratizar» a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada [...]. Por último, esses direitos de esclarecimento e informação, associados ao direito de participação tornam mais «transparente» o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de legitimação e legitimidade.”²

Trata-se de “um direito genérico, de todos os cidadãos, o qual exige que os poderes públicos em geral (e, em particular, o Governo) mantenham uma prática habitual de informação e que em tempo útil esclareçam qualquer acto ou ocorrência que afecte a colectividade”³.

4. A requerente não identificou (n.º 1 do artigo 13.º) de forma precisa os documentos a que pretende aceder dos quais conste a informação sobre a avaliação geral de imóveis e as rendas pagas.

A entidade requerida pode convidar a requerente a indicar os concretos documentos a que pretende aceder, pois que 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 do artigo 13.º).

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

5. Na ausência de resposta à requerente e à CADA (pese embora o dever de cooperação a que se refere o artigo 28.º, n.º 1), desconhece-se se todas as informações solicitadas estão na posse ou são detidas pela entidade requerida.

² J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição Revista, Volume I, Coimbra, 2007, pág. 666.

³ Idem.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea d), a entidade requerida deve informar quais as informações que não possui ou detém e remeter o pedido para as entidades que as detenham, *“com conhecimento ao requerente”*.

6. Apesar de a entidade requerida não estar obrigada, segundo a redação do n.º 5 do artigo 11.º, a *“criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido”*, ou a prestar outras informações para além das previstas no artigo 5.º, deve facultar o acesso aos documentos que contenham as informações solicitadas.

Sobre esta matéria o Acórdão do STA de 17 de janeiro de 2008, Processo n.º 0896/07⁴, refere o seguinte:

“É certo que este dever de colaboração não compreende, como é lógico, a elaboração de dossiers estruturados ou sínteses da documentação existente nem a obrigação de produzir uma nova documentação administrativa com o propósito de satisfazer o pedido do Requerente porque tais actividades ultrapassam o dever legal de colaboração e de informação, mas também o é que a inexistência da obrigação de proceder a tais trabalhos não pode ser cobertura para uma interpretação minimalista do dever constitucional de prestar informações e de, na prática, constituir um boicote ao seu cumprimento.”

7. Estatui o artigo 11.º, n.º 1 que *“[o] acesso aos documentos administrativos exerce-se através dos seguintes meios, conforme opção do requerente: a) consulta gratuita, efectuada nos serviços que os detêm; b) reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou electrónico; c) certidão”*.

III - Conclusão

Face ao exposto, deve a entidade requerida facultar o acesso às informações solicitadas; não detendo ou possuindo algumas das informações deve remeter o pedido às entidades que as detenham ou possuam, com conhecimento à requerente.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de novembro de 2012

David Duarte (Relator) - Pedro Delgado Alves - Maria Eduarda Azevedo - Antero Rôlo - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)

⁴http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7a11a8ad079aebc9802573de00374730?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,jornalista#_Section1