

Parecer n.º 341/2022

Processos n.ºs 760/2022, 761/2022, 791/2022 e 831/2022

Queixoso: (A.), jornalista

Entidade Requerida: Entidade Reguladora para a Comunicação Social

I - Factos e pedido

1. (A.), na qualidade de jornalista, solicitou à Entidade Reguladora para a Comunicação Social(ERC)cópias simples de alguns documentos, por si identificados.
2. A entidade requerida disponibilizou as cópias peticionadas, cobrando para o efeito 8,57 euros (0,61 euros por página).
3. Não conformado com o valor a pagar, (A) apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) – Processo n.º 760/2022.

Alega que:

–“(...) o custo aplicado pela ERC (...) corresponde a um valor de cerca de 6 vezes superior aos preços de mercado (...);

–O que contribui “para obstaculizar o acesso a documentos administrativos por encarecer injustificadamente a obtenção de cópias (...).”

4. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida veio informar o seguinte:

“(...) Estão sujeitos à taxa por serviços específicos prestados, entre outros, a emissão de fotocópias e certidões (cf. artigo 8.º, n.º 2, alínea f) do Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de junho), cujos valores se encontram fixados na tabela de taxas que constitui o Anexo II da Portaria n.º 136/2007, de 29 de janeiro (...).

Em acréscimo, sempre se refira que a proporcionalidade da taxa não se afere apenas em relação ao custo do serviço, mas também ao valor da própria utilidade propiciada, isto é, ao valor da passagem ou benefício que aquele a quem se exige a taxa retira do serviço que lhe é prestado.

Com efeito, não resulta demonstrada a manifesta desproporcionalidade entre custo/benefício da taxa ora em análise, pelo que o Regime de Taxas

da ERC não dificulta, nem tão pouco inviabiliza, como entende o Recorrente, o direito à informação”.

5. Por requerimento de 24/08/2022, (A.) apresentou uma segunda queixa contra a ERC, questionando as regras definidas por esta para a consulta de documentos – Processo n.º 761/2022.

Para o efeito, juntou cópia de comunicação da ERC que refere o seguinte:

“- No local de consulta, é-lhe facultado o processo, sendo que poderá livremente tirar apontamentos, por escrito, das peças processuais que lhe interessarem;

-No termo da diligência, ou nos cinco dias úteis seguintes, ser-lhe-á entregue ou remetida eletronicamente certidão ou cópia autenticada de todas as peças que selecionou e pretende;

-As cópias ou certidões são extraídas unicamente pela ERC, por estarem sujeitas ao pagamento de taxas (...).”.

6. O queixoso contesta tais regras com a seguinte argumentação:

“Estas regras são ilegais, discriminatórias, abusivas, incompreensíveis e intoleráveis. Na verdade, estas regras surgem após um impedimento ilegal (...) por parte de técnicos da ERC (...) de eu tirar fotografias exclusivamente às páginas dos processos a consultar, o que, além de ser um método mais expedito de consulta, evita o pagamento desnecessário de taxas e evita, de igual modo, o gasto de recursos, nomeadamente de papel e tinta (...).”.

7. Convidada a pronunciar-se sobre esta queixa, a entidade requerida nada informou.

8. O queixoso veio, entretanto, informar que lhe foi permitido consultar o processo e tirar imagens fotográficas do mesmo.

Não obstante, considera que se mantêm os pressupostos da queixa, face ao teor da resposta recebida:

-“Quanto a fotografar as peças processuais que entenda relevantes, autorizo excecionalmente que o faça, tanto mais que permitirá maior celeridade, uma vez que a diligência começa mais tarde”.

-“No caso de V. Exa. pretender utilizar em qualquer processo da ERC os documentos que fotografou, deverá pedir autenticação a esta entidade”.

9. (A.) solicitou ainda à ERC cópias simples dos pareceres preparatórios de três das suas deliberações.

Em resposta, foi-lhe comunicado o seguinte:

“Não negando que as deliberações tomadas foram precedidas de informações e esboços elaborados por técnicos subalternos, não se facultam tais textos por não serem documentos administrativos, nos termos da (...) alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º da LADA”.

10. Não conformado com essa decisão, (A.) apresentou queixa à CADA - Processo n.º 791/2022.
11. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida veio informar que, *“para além do ofício posto em causa, nada mais há a esclarecer relativamente ao assunto”.*
12. (A.) enviou posteriormente à CADA excerto da Ata n.º 21/2022 do Conselho Regulador da ERC, em que se pode ler a seguinte deliberação: *“O Conselho Regulador deliberou, por unanimidade, que os pareceres dos técnicos, bem como outros documentos preparatórios processuais, não sendo vinculativos, mas atos instrutórios de formação da decisão final, não devem ser inseridos no processo físico a ser constituído pelo Regulador”.*
13. Finalmente, por requerimento de 16/09/2022, (A.) apresentou uma quarta queixa contra a ERC, por discordar, uma vez mais, e a propósito de um outro pedido de acesso, do valor cobrado por cópias simples de documentos administrativos enviadas em formato digital.
- Neste caso, foram disponibilizadas 8 cópias e cobrado o valor de 4,90 euros.
14. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida veio informar que mais nada tem a acrescentar, para além do já referido em anterior resposta (ver ponto I.4).
15. Os processos n.ºs 760/2022, 761/2022, 791/2022 e 831/2022 foram apensados.

II - Apreciação jurídica

1. O ora queixoso contesta o valor que foi cobrado pela reprodução de documentos (0,61 euros por página) - Processo n.º 760/2022.

Vejamos.

2. O Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de junho, aprovou o Regime de Taxas da ERC.

Taxas que são “a contrapartida dos atos praticados pela ERC, em função dos custos necessários à regulação das atividades ou à prestação de serviços específicos, ou em função das vantagens obtidas pela utilização de bens do domínio público na atividade de difusão” (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 103/2006).

3. Esse regime consagra diversas categorias de taxas. Uma dessas categorias diz respeito à taxa específica por serviços prestados – consagrada no artigo 8.º do Regime de Taxas da ERC. Regulando a lei quer os atos sujeitos a essa taxa específica – cf. n.º 2 do referido artigo 8.º:

“2 – Estão sujeitos à taxa específica por serviços prestados os seguintes atos: (...)

f) A emissão de fotocópias e certidões; (...).”

Quer as regras relativas à fixação da taxa – cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º e, também, o artigo 10.º do Regime de Taxas da ERC:

“Artigo 8.º

Taxa por serviços prestados

1 – A taxa específica por serviços prestados visa remunerar a prestação concreta de serviço público, constituindo a retribuição pelos atos praticados pela ERC — Entidade Reguladora para a Comunicação Social no âmbito das suas funções de regulação e supervisão do mercado de conteúdos da comunicação social.

(...)

3 – Pode ser exigido aos sujeitos passivos o pagamento de montantes relativos a despesas inerentes ao ato praticado, designadamente publicações e comunicações obrigatórias, despesas de comunicação que não devam ser suportadas pelos serviços, despesas de deslocação ou venda de impressos”.

“Artigo 10.º

Fixação dos pressupostos quantitativos de incidência da taxa específica por serviços prestados

1 - O método de fixação da taxa específica por serviços prestados (...) assenta na cobertura dos custos administrativos de cada ato concretamente prestado, segundo os seguintes critérios:

- a) Volume de trabalho repercutido na atividade reguladora;*
 - b) Tempo dispendido na atividade reguladora;*
 - c) Complexidade técnica da atividade reguladora;*
 - d) Gastos a suportar pela entidade reguladora.*
- (...)”.*

4. Verifica-se, pois, que a emissão de fotocópias pela ERC está sujeita à referida taxa específica.

5. Por sua vez, dispõe o artigo 14.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante LADA), que:

“1 - O acesso através dos meios previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo anterior faz-se através de um único exemplar, sujeito a pagamento, pelo requerente, da taxa fixada, que deve obedecer aos seguintes princípios:

a) Corresponder à soma dos encargos proporcionais com a utilização de máquinas e ferramentas de recolha, produção e reprodução do documento, com os custos dos materiais usados e com o serviço prestado, não podendo ultrapassar o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente;

b) No caso de emissão de certidão, quando o documento disponibilizado constituir o resultado material de uma atividade administrativa para a qual sejam devidas taxas ou emolumentos, os encargos referidos na alínea anterior podem ser acrescidos de um valor razoável, tendo em vista os custos diretos e indiretos dos investimentos e a boa qualidade do serviço, nos termos da legislação aplicável;

c) Às taxas cobradas pode acrescer, quando aplicável e exigido por lei, o custo da anonimização dos documentos e os encargos de remessa, quando esta seja feita por via postal;(…).

2 - Tendo em conta o disposto no número anterior, o Governo e os Governos Regionais, ouvida a CADA e as associações nacionais

representativas das autarquias locais, devem fixar as taxas a cobrar pelas reproduções e certidões dos documentos administrativos.

3 - As entidades com poder tributário autónomo não podem fixar taxas que ultrapassem em mais de 100 % os valores fixados nos termos do número anterior, os quais se aplicam enquanto não publicarem tabelas próprias(...)".

6. Dispõe, ainda, o Regime de Taxas da ERC que o valor da taxa específica por serviços prestados será fixado por portaria (cf. n.º 3 do artigo 10.º).
Esse valor está hoje fixado na tabela de taxas que constitui o Anexo II da Portaria n.º 136/2007, de 29 de janeiro, e que corresponde a um valor muito próximo do efetivamente cobrado pela ERC¹.
7. Assim, a ERC aparenta estar habilitada a cobrar os montantes.
8. Há, no entanto, que verificar se o valor cobrado respeita os limites que a LADA impõe, designadamente que deve *"corresponder à soma dos encargos proporcionais com a utilização de máquinas e ferramentas de recolha, produção e reprodução do documento, com os custos dos materiais usados e com o serviço prestado, não podendo ultrapassar o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente"* (cfr. artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da LADA).
9. A doutrina da CADA em matéria de valores exigidos para acesso a documentação pode sintetizar-se como se encontra feito no Parecer n.º 94/2019 e foi recordado no parecer n.º 255/2019 (todos os pareceres disponíveis em www.cada.pt): «a) *O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos é um direito fundamental com natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias que a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra nos seus artigos 24.º e seguintes. Comunga, por isso, do regime destes (cfr. artigos 17.º e 18.º da CRP); b) Um valor que exceda manifestamente as balizas estabelecidas no artigo 14.º da LADA (diploma que vincula todas as entidades administrativas públicas) constitui uma restrição inadmissível ao direito de acesso (cfr., designadamente, os Pareceres n.º 276/2018 e n.º 432/2018); c) Restrição,*

¹Valor aproximado porque, nos termos do Anexo II da referida Portaria, os valores de referência são calculados a partir de unidades de conta (UCs). A unidade de conta, atualmente, é de EUR 102 (cfr. artigo 9.º da Lei n.º 99/2021, de 31 de dezembro). O custo de fotocópias, por página, nos termos da verba 11 do mencionado Anexo II, é de 0,006 UCs, ou seja, EUR 0,612.

porque não constitui um mero limite (decorrente da necessidade de compatibilizar esse direito com outros direitos, liberdades e garantias); restrição, porque se trata, no fundo, de uma amputação ao conteúdo desse direito; d) Inadmissível, porque os direitos, liberdades e garantias “são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas” (artigo, 18.º, n.º 1, da CRP), e só podem ser restringidos “nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (CRP, artigo 18.º, n.º 2)”.

10. No caso concreto, o valor de 0,61 € por página parece desrespeitar os princípios indicados no artigo 14.º, n.º 1, da LADA. Uma pesquisa rápida na internet por preçários de empresas dedicadas a serviços de cópias evidencia que os preços de mercado para fotocópias a preto e branco em folhas A4 de papel comum (80g) oscilam entre os 0,03 € e os 0,13 € por página². Muito abaixo, portanto, do valor de 0,61 € por página cobrado pela ERC.
11. Sucede, contudo, que a Portaria n.º 136/2007, de 29 de janeiro, em que se encontram fixados os valores das taxas em questão, foi aprovada pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares, e não pela própria ERC, motivo pelo qual a sua alteração não depende da própria ERC.
12. A CADA recomenda, contudo, que a ERC desenvolva esforços para que o Governo adeque o preçário constante da Portaria n.º 136/2007, de 29 de janeiro, a valores consentâneos com o direito de acesso.
13. Em qualquer caso, tendo a entidade aplicado taxa de acordo com o seu regulamento de taxas, a discordância quanto ao valor cobrado implicará a necessidade de o interessado alegar no competente tribunal a inconstitucionalidade ou a ilegalidade da norma regulamentar ao abrigo da qual o ato foi praticado.
14. O queixoso questiona, também, as condições que foram colocadas para a consulta e fotografia de documentos – Processo n.º 761/2022.

²

Cfr., por exemplo:
https://www.copyspotbenfica.com/_files/ugd/0c05a1_57856898fc9743fb80a226346f25b3cc.pdf
; <https://jettaprint.pt/shop/precario/>; https://www.copysshop.pt/uploads/files/service_items/imp-peq-form.pdf; <https://static.staples.pt/resources/medias/mediamanagement/medias/precario-completo-C-P-Staples-28032022-V2.pdf>; https://agaft.technico.ulisboa.pt/files/sites/19/tabela-precos-reprografia-2019_ingles.pdf;

15. Aqui, a questão já foi resolvida, no caso concreto, quanto à própria fotografia.
16. Poderá dizer-se, no entanto, a título de esclarecimento, que a CADA, já depois do parecer referenciado pelo queixoso, pronunciou-se, igualmente, sobre a utilização de dispositivos de uso pessoal para a reprodução de documentos, tendo concluído que:
- «(...) é certo que a lei não prevê expressamente a reprodução por fotografia, mas a mesma enquadra-se na alínea b), do n.º 1, artigo 13.º que refere “qualquer meio técnico”. Assim, mediante solicitação à entidade requerida, e sob supervisão desta, pode o requerente, utilizando meios próprios, proceder à reprodução de documentos, desde que essa reprodução não seja suscetível de afetar a sua conservação»* (Pareceres da CADA n.ºs 151/2019 e 350/2019, disponíveis, como todos, em www.cada.pt).
17. É de acrescentar que as imagens recolhidas diretamente pelo próprio ficam sujeitas às mesmas restrições de utilização que as reproduções disponibilizadas pela entidade requerida (cfr. artigo 8.º da LADA).
18. (A.) apresentou uma terceira queixa, por recusa de acesso aos pareceres preparatórios de três deliberações da ERC – Processo n.º 791/2022.
19. Alega a entidade requerida que tais pareceres não são documentos administrativos. Vejamos.
20. O Conselho Regulador da ERC é o órgão administrativo *“colegial responsável pela definição e implementação da atividade reguladora da ERC”* (cfr. artigo 14.º da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que aprovou os Estatutos da ERC). É o órgão de topo de um conjunto de *“serviços de apoio administrativo e técnico, criados pelo conselho regulador em função do respetivo plano de atividades e na medida do seu cabimento orçamental”* (cfr. artigo 42.º do mesmo diploma), sendo que não só dois dos serviços estão na sua dependência hierárquica direta (cfr. artigos 11.º e 20.º, n.º 1, do Regulamento Interno e Orgânico da ERC³), como pode criar unidades de projeto com duração limitada, também na sua dependência (cfr. artigo 10.º do mesmo regulamento). Mesmo os serviços que não estão na sua dependência hierárquica direta, mas sim da Direção

³Cfr. https://www.erc.pt/imagem/Regulamento%20Interno%20e%20Org%C3%A2nico_ago%202022.pdf.

Executiva (a quem compete a *“direção dos serviços e a gestão administrativa e financeira da ERC”*, nos termos do artigo 32.º dos Estatutos da ERC), assessoram e coadjuvam, como é natural, o Conselho Regulador. Por exemplo, o Departamento Jurídico presta *“assessoria jurídica ao Conselho Regulador”*, prepara a *“pronúncia sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República e a elaboração de pareceres nas matérias que lhe sejam submetidas pelo Conselho Regulador”* ou a *“apreciação dos recursos relativos ao direito de resposta e de retificação”*; a sua Unidade de Contraordenações assegura *“a instrução dos processos de contraordenação cuja competência esteja cometida à ERC mediante proposta devidamente fundamentada das restantes unidades orgânicas junto do Conselho Regulador”*, da mesma forma que se pode pronunciar, *“emitir pareceres e elaborar relatórios sobre quaisquer matérias da sua competência que lhe sejam submetidas pelo Conselho Regulador”* (cfr. artigo 21.º, n.ºs 3, a) a c), e 4, a) e g), do Regulamento Interno e Orgânico da ERC). Em suma: a ERC tem um modelo de organização tipicamente hierárquico, comum à esmagadora maioria das pessoas coletivas públicas nacionais, que se caracteriza pelo escalonamento vertical de um conjunto de órgãos e agentes administrativos, numa relação de supra-infraordenação jurídica, sendo que no seu topo – ou num dos seus topos – está o Conselho Regulador.

21. A ERC tem como objeto a regulação da atividade de comunicação social, tendo um largo conjunto de competências (só no artigo 24.º dos seus Estatutos conseguimos surpreender um total de 37 normas de competência dispositiva), com amplos poderes de conformação de e de intervenção restritiva sobre direitos fundamentais de pessoas singulares e coletivas – seja através da aprovação de regulamentos administrativos, seja através da emissão de atos administrativos. Compreende-se, por isso, que a sua atividade esteja, por exigência constitucional, eurocomunitária e legal, particularmente procedimentalizada. Isso é visível, desde logo, nos seus Estatutos, que regulamentam, no seu capítulo V, os procedimentos de regulação e de supervisão. Mas também no seu Regulamento Interno e Orgânico, cujo capítulo III incide sobre o processo

de deliberação, o subprocesso de cumprimento da deliberação e o subprocesso de reclamação.

22. Perante este enquadramento, referir, sem mais e de forma genérica, que *“os pareceres dos técnicos, bem como outros documentos preparatórios processuais”* não devem ser inseridos nos processos administrativos de deliberações da ERC, sem distinguir ou especificar, por não serem *“vinculativos”*, como resulta da Ata n.º 21/2022 do Conselho Regulador da ERC, suscita várias dúvidas.
23. De acordo com o artigo 1.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o processo administrativo *“é o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo”*. Interpretando este conceito, a jurisprudência administrativa considera que o processo administrativo *“se traduz no repositório cronologicamente organizado de todos os atos, factos e formalidades que têm lugar ao longo do procedimento, servindo de documentador do modo como se foi formando e se manifestou a vontade jurídica da Administração num determinado caso concreto”* (cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de julho de 2004, proc. n.º 960/03). Ou seja, faz-se referência a *todos* os atos, factos e formalidades que têm lugar ao longo do procedimento e não a alguns. Sendo reconhecido, nesta senda, que *“a noção de processo administrativo dada pelo CPA [é] uma noção ampla”* (cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo – Sul de 24 de fevereiro de 2005, proc. n.º 00573/05).
24. Ao que acresce que em nenhum momento, na letra da lei, na sua interpretação jurisprudencial ou doutrinal, se exige – ou sequer se equaciona – que os tramites, formalidades ou documentos intraprocedimentais, para serem formalmente incluídos no processo administrativo, devam ser vinculativos. Aliás, se assim fosse, os processos administrativos apenas conteriam, em regra, as suas decisões finais e algum parecer vinculativo que, excecionalmente, a lei impusesse.
25. Por outro lado, considerar, também perante este enquadramento, em abstrato e sem mais especificação, que quaisquer documentos preparatórios de decisões do Conselho Regulador são *“notas pessoais, esboços, ou apontamentos”* para os efeitos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a),

da LADA, e, por isso, não são documentos administrativos, dificilmente procede.

26. Sobre o conceito de notas pessoais, esboços e apontamentos, esta Comissão – em linha com a jurisprudência administrativa – tem feito uma interpretação restritiva.
27. Nas palavras do Supremo Tribunal Administrativo, a exceção do atual artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da LADA, apenas se “*reporta à tutela da privacidade de quem elabora o documento, nela se incluindo as «anotações que não tenham de ser produzidas enquanto tais, designadamente por força da lei ou de regulamento»*” (cfr. Acórdão de 19 de dezembro de 2006, proc. n.º 0850/06).
28. Se, pelo contrário, se tratar de elementos que relevam para o sentido da decisão administrativa, não podem deixar de ser classificados como elementos totalmente integrantes do respetivo documento administrativo, seguindo, por isso, o seu regime de acesso.
29. O que releva é que o documento tenha sido produzido e/ou detido pela Administração Pública e que decorra da atividade administrativa do Estado (cfr., por exemplo, Pareceres n.ºs 389/2018⁴, 354/2018⁵, 126/2017⁶ ou 482/2015⁷).

⁴ Neste processo, estavam em causa “*esboços, apontamentos, anotações e outras notas referentes ao projeto parafeitos internos*”, tratando-se de um pedido de acesso ao processo administrativo de uma candidatura a atribuição de apoios eurocomunitários. Considerou-se que se estava perante documentos administrativos.

⁵ Neste processo, estava causa um documento que tinha originalmente sido redigido para ser um auto de vistoria de uma comissão de três pessoas, mas que não logrou obter o acordo dos outros membros que não o relator. Sustentou o requerido que teria passado a “*ser um relatório individual que não [teria] qualquer validade*” à luz da legislação aplicável e que, por isso, seria “*um esboço de um técnico e não um documento oficial da autarquia, pelo que, não tendo sido aprovado por quem de direito, pouco ou nenhum sentido faz a sua remessa ao município*”. Considerou-se, não obstante, que se estava perante um documento administrativo.

⁶ Neste processo, estava causa um pedido de acesso a informação cadastral de um imóvel, tendo sido alegado que os “*levantamentos topográficos-cadastrais, enquadrados em processo de execução cadastral*” teriam “*resultado de um processo sistematizado de produção de informação técnica que geraram esboços de campo, apontamentos e representação em suporte físico designada matriz cadastral*” que inviabilizaria a sua caracterização como documentos administrativos. Considerou-se, ainda assim, que se estava perante documentos administrativos.

⁷ Neste processo, estava causa um pedido de acesso a um relatório do diretor de um departamento de uma câmara municipal que teria sido emitido na sequência de um pedido de indemnização por perda total da viatura de um particular que tinha sofrido um acidente de viação à saída de um túnel, que considerava que o acidente tinha sido causado pela presença de água/lodo no local. O pedido foi indeferido pela câmara municipal com fundamento em que o documento em causa consubstanciaria um esboço, nota pessoal ou apontamento, tratando-se “*de um documento interno que não serviu de base a tomada de decisão quanto ao pedido de indemnização anteriormente formulado, não integrando, pois, os documentos*

30. Como se refere no Parecer n.º 126/2017, *“Aliás, as notas, esboços, apontamentos e outros registos de natureza semelhantes, desde que contenham informação respeitante e integrante do procedimento são também considerados documentos administrativos”* (cfr. também Parecer n.º 354/2018).
31. Não tendo a administração poder discricionário para qualificar um documento como mera nota, esboço ou apontamento (cfr., assim, Pareceres n.ºs 367/2017, 368/2017 e 46/2020).
32. Como refere o Supremo Tribunal Administrativo, *“Concretamente, como corolário do princípio da transparência, o não acesso a registos administrativos apenas deve decorrer de vias expressamente previstas na lei e não pelo recurso a interpretações restritivas do conceito de documento. De tal quadro normativo também decorre a falta de apoio legal da possibilidade de discricionariamente qualquer agente da Administração poder qualificar qualquer documento como nota pessoal, esboço, ou apontamento”* (cfr. Acórdão de 19 de dezembro de 2006, proc. n.º 0850/06).
33. Ora, assim sendo, os documentos preparatórios de uma decisão (como sejam projetos, relatórios, pareceres ou estudos) não podem ser considerados *“notas pessoais, esboços, ou apontamentos”* para efeitos de exclusão do conceito de documento administrativo, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da LADA
34. Devem, portanto, ser facultados ao requerente.
35. (A.) apresentou ainda uma quarta queixa, por lhe ter sido cobrado o envio digital de cópias simples de documentos administrativos- Processo n.º 831/2022.
36. O artigo 14.º, n.º 1, alínea d), da LADA, determina que *“No caso de reprodução realizada por meio eletrónico, designadamente envio por correio eletrónico, não é devida qualquer taxa”*.
37. Sucede, contudo, que é preciso distinguir.
38. A doutrina da CADA sobre a matéria é que se encontra sintetizada no Parecer n.º 87/2021 (disponível, como todos, em www.cada.pt), e com referência a múltiplos outros: *“O acesso gratuito através da digitalização,*

preparatórios de uma decisão”. Considerou-se, porém, que se estava perante um documento administrativo.

não se verifica em todas as circunstâncias, designadamente quando os documentos não se encontram já digitalizados. Assim, pelos documentos que (já) estão informatizados (em que já foi feita a conversão para digitalização) e que são enviados por correio eletrónico ao requerente, não é devida qualquer taxa. É que não se pode imputar ao requerente encargos e custos que a Administração não tem com a digitalização para satisfazer o seu pedido. Outra situação é o documento não estar em formato digital, isto é, para que o documento se assuma como reprodução eletrónica, tenha que se proceder à sua digitalização. Pode-se considerar que, nesses casos, a cópia digitalizada tem encargos e custos que a lei manda contabilizar, nos termos do disposto no artigo 14.º, n.º 1, alínea a) da LADA. Assim, importa ler o preceito em conjunto, com o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), n.º 4, e artigo 14.º, n.º 1, alíneas a) e d). Prontamente se dirá que se fosse intenção do legislador que toda a digitalização fosse gratuita não a incluía, certamente, no art.º 14.º, n.º 1, alínea a)”.

39. No caso em apreciação, segundo parece, haverá necessidade de proceder à digitalização dos documentos. Ora, o Anexo II da Portaria n.º 136/2007, de 29 de janeiro, não contempla expressamente a previsão de custos específicos pela digitalização, motivo pelo qual não poderá ser cobrada taxa pela digitalização.
40. Resta saber se foi necessário proceder a cópia prévia que deva seguir o regime do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da LADA. Como se referiu no Parecer n.º 154/2019, *“se a digitalização implicar, como [resulta da posição da] entidade requerida, a cópia prévia dos documentos, os custos dessa reprodução poderão ser cobrados [...] (ainda que se possa discutir a correção dos próprios valores dessa tabela, o que, no entanto, exigirá, já a respetiva impugnação contenciosa); se a digitalização, como [parece alegar] o requerente, não depender da realização de cópia prévia dos documentos, não poderá ser cobrada taxa”*. Posição que aqui se reitera.
41. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá comunicar ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias, conforme dispõe o artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

O direito de acesso do requerente é enquadrável nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de outubro de 2022.

**Tiago Fidalgo de Freitas (Relator) - João Dias Coelho - João Miranda -
Fernanda Maças - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Paulo
Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto
Oliveira (Presidente)(com declaração de voto)**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto o Parecer com a declaração/precisão que segue, no que respeita à matéria da queixa do processo n.º 791/2022:

Como se vê, o Parecer indica que a posição da entidade requerida não será aceitável no quadro mesmo que a entidade indicou: por isso, sustenta o Parecer:

«22. Perante este enquadramento, referir, sem mais, que “os pareceres dos técnicos, bem como outros documentos preparatórios processuais” não devem ser inseridos nos processos administrativos de deliberações da ERC, sem distinguir ou especificar, por não serem “vinculativos”, como resulta da Ata n.º 21/2022 do Conselho Regulador da ERC, suscita várias dúvidas».

«25. Por outro lado, considerar, também perante este enquadramento, e sem mais, que esses pareceres preparatórios são “notas pessoais, esboços, ou apontamentos” para os efeitos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da LADA, e, por isso, não são documentos administrativos, dificilmente procede».

Sublinho a locução, «sem mais».

E para o efeito desta precisão, devo retomar o texto do artigo 21.º do Regulamento Interno e Orgânico da ERC, citado no ponto 20 do parecer.

Transcrevo:

«Artigo 21.º/(...)/ 3. Compete ao Departamento Jurídico:/ a) A assessoria jurídica ao Conselho Regulador; /b) A pronúncia sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República e a elaboração de pareceres nas matérias que lhe sejam submetidas pelo Conselho Regulador; /c) A apreciação dos recursos

relativos ao direito de resposta e de retificação./ 4. O Departamento Jurídico tem na sua dependência direta a Unidade de Contraordenações, à qual incumbe:/ a) Assegurar a instrução dos processos de contraordenação cuja competência esteja cometida à ERC mediante proposta devidamente fundamentada das restantes unidades orgânicas junto do Conselho Regulador;/ (...)/ g) Pronunciar-se, emitir pareceres e elaborar relatórios sobre quaisquer matérias da sua competência que lhe sejam submetidas pelo Conselho Regulador».

Ora, acompanha-se o presente Parecer enquanto se reporta a documentação da ERC que seja integrável em pronúncia sobre iniciativas legislativas, em pareceres elaborados sobre matérias submetidas pelo Conselho Regulador, a apreciação de recursos, a emissão de outros pareceres e relatórios que lhe sejam submetidos pelo Conselho Regulador.

Se é dessa documentação que se trata, ela não é subsumível à exclusão do artigo 3.º, n.º 2, a), da LADA.

Diferente poderá ser, no entanto, o que possa resultar da *assessoria jurídica ao Conselho Regulador*.

Aqui, para melhor ilustrar a questão, convirá lembrar a própria situação desta Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nos termos da LADA. Dispõe o artigo 30.º: «2- Os projetos de pareceres e deliberações são elaborados pelos membros da CADA, com o apoio dos serviços técnicos».

Num quadro destes, os serviços técnicos da CADA, salvo que lhes seja pedido, não emitem um parecer jurídico formal, com base no qual se venha a sustentar por adesão ou por oposição qualquer posição da Comissão. Os serviços técnicos estão ao serviço dos membros da Comissão para a elaboração que a cada membro cabe do projeto de parecer ou deliberação que irá levar à sessão da Comissão, e que aí sustentará. E será sobre esse projeto de parecer que incidirá a deliberação que a CADA tomará.

Note-se que a investigação, a busca, as diligências de melhor perceção da realidade, nomeadamente da realidade jurídica, por parte do relator (a), são do seu foro, e cada elemento que procure ou que peça para procurar não o (a) pode comprometer de nenhum modo como qualquer sinal de inclinação para este ou aquele entendimento. Finalmente, ele (ela) sustentará, por si, a posição que entenda.

Naturalmente que pode pedir parecer formal a elemento dos serviços técnicos. E, nesse caso, poderá sustentar nesse parecer o projeto que apresente, rebatendo-o, acompanhando-o ou reforçando-o, o qual, assim, integrará a base de discussão sobre a qual assentará, depois, a deliberação final da CADA.

Fora este último caso, o apoio dos serviços técnicos, que pode assumir a forma que o respetivo membro da Comissão entenda conveniente – busca de legislação, doutrina, jurisprudência, perguntas e questões que podem ser colocadas, possibilidades de abordagem da matéria em causa, numa troca direta, informal, entre quem apoia e quem é apoiado, não significa, em nenhum momento, a emissão de parecer jurídico, como aquele que é perspetivado quando se solicita a um departamento a emissão de um parecer jurídico.

Por isso, se no caso da dita assessoria jurídica (artigo 21.º, 3,) do Regulamento Interno da ERC) há troca informal de pontos de vista, como os que, para ilustração, aqui se acabam de referir na situação da CADA, não se está, aí, perante documentação administrativa abrangida pela direito e dever de acesso, antes, perante documentação que, sendo naturalmente administrativa, pois que realizada enquanto exercício funcional administrativo, está excluída do regime de acesso da LADA, por força do seu artigo 3.º, n.º 2, c).

Mas, como se disse, a abrangência da recusa e da intenção de retirar o direito de acesso aos *pareceres dos técnicos, bem como outros documentos preparatórios processuais*, sem mais, não pode ser acolhida, pelo que o presente parecer andou bem, em minha opinião, e por isso o voto. Sublinhe-se que a regra é a da inserção no conceito de documento administrativo, para os efeitos da LADA, de tudo o que é realizado em sede de atividade administrativa. A exclusão é exceção e haverá de estar bem localizada e identificada, de modo a perceber-se do efetivo preenchimento da previsão daquele artigo 3.º, n.º 2, c).

a) Alberto Oliveira