

Parecer n.º 492/2023

Processo n.º 1114/2023

Queixoso: (A.), jornalista

Entidade requerida: Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
(DGRSP)

I - Factos e pedido

1. (A), jornalista do Fumaça, órgão de comunicação social, dirigiu o seguinte requerimento à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais: *«Tenho tido nos últimos meses, ao consultar dezenas de processos judiciais, a oportunidade de ler vários relatórios sociais para determinação de sanção produzidos por funcionários da DGRSP. / (...) / Em vários relatórios, é identificada a etnia das pessoas arguidas, ou de pessoas suas conhecidas. Nunca li um relatório que indicasse a etnia de alguém caucasiano, mas repetidamente vi serem identificadas pessoas não brancas. Nunca vi justificada a relevância dessa identificação. / (...) Perguntava, então, considerando, particularmente, as limitações legais ao uso e recolha de dados étnico-raciais, se a DGRSP tem algum procedimento estabelecido sobre a identificação da etnia de pessoas em relatórios sociais e documentos similares. Se sim, quando considera a DGRSP que se justifica identificar a etnia de alguém, e porquê? Neste momento, os documentos produzidos pelos funcionários da DGRSP seguem integralmente esses princípios?».*
2. A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais respondeu: *«Os relatórios sociais para determinação da sanção são executados com base em manuais de procedimentos em vigor na DGRSR. / Em concreto, na assessoria para efeitos de individualização da reação penal, a avaliação dos técnicos superiores deverá ser devidamente fundamentada em critérios técnico-científicos, em razão da sua relevância criminológica, pelo que se recolhe um conjunto de dados sobre a pessoa e o seu contexto vivencial, sendo que a etnia não é um fator que se revista de relevância, per si, nas avaliações da DGRSP, nem é um dado que deva constar nos documentos produzidos. Todavia, e não obstante as supraditas orientações técnicas, existe no universo incomensurável de documentos*

produzidos, um número diminuto de documentos que, como o que cita, se desvia das regras e das recomendações constantes dos manuais do procedimento. Esta Direção-Geral está atenta a estes desvios e procura ser diligente no sentido de mitigar e eliminar tais ocorrências.».

3. Na sequência, o requerente solicitou «o acesso (ou a indicação de onde consultar material análogo para melhor os compreender) aos manuais de procedimentos em vigor».
4. Em resposta, a DGRSP informou: «que os manuais são documentos internos de trabalho, destinados a consulta e uso por parte de técnicos que recebem formação prévia, não sendo por isso de partilha pública.».
5. Subsequentemente, o requerente comunicou: «creio que o regime do acesso a informação administrativa abarca os documentos internos do trabalho (salvo as “notas pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante”, a que não creio que seja a caso). A DGRSP tem um entendimento distinto da definição de documentos administrativos? Existe espaço para que a DGRSP reconsidere a recusa aqui apresentada?».
6. Por não ter obtido o solicitado, o requerente apresentou queixa à CADA.
7. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida informou: «2.1. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (...)/ 2.2. (...) há situações de restrição de acesso, como as que estão enunciadas no artigo 6.º da LADA. E aqui em causa interessa-nos o disposto no número 7, que agora se transcreve: (...). / 2.3. Com efeito, a DGRSP, entre outras atribuições, assegura o apoio técnico aos tribunais na tomada de decisão no âmbito dos processos tutelar educativo e penal, inclusivamente na fase de inquérito, através de informações, relatórios, observações psicológicas, perícias sobre a personalidade e audições, vide artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2013, de 28 de setembro e artigo 3.º da Portaria n.º 300/2019, de 11 de setembro. / 2.4 Na área penal, e em concreto, na assessoria para efeitos de individualização da reação penal, a avaliação dos técnicos superiores deverá ser devidamente fundamentada em critérios técnico-científicos, em razão da sua relevância criminológica, havendo a imperiosa recolha de um conjunto de dados

sobre a pessoa e o seu contexto vivencial. / Para este efeito e porque nesta atividade do âmbito da justiça se suscitam porventura questões inerentes aos direitos fundamentais das pessoas, os manuais de procedimentos técnico — operativos, sendo exclusivamente utilizados por técnicos superiores, contêm os princípios e normas jurídico-penais, os princípios técnico-científicos, as metodologias para a realização de relatórios e informações sociais, bem como orientações específicas em razão do momento processual e sujeito processual e ainda das respetivas finalidades juridicamente determinadas. / 2.5. Nos manuais de Procedimentos para determinação da sanção estão elencados e desenvolvidos todas as regras e procedimentos-padrão para a abordagem, avaliação e elaboração de relatórios sociais sobre as pessoas (dimensão pessoal, familiar, social, habitacional, profissional, etc.) sobre quem impende um processo-crime, sendo que esta é informação que sustenta a decisão judicial. Ora, a divulgação dos manuais de procedimentos colocará irremediavelmente em causa a operacionalidade das Equipas de Reinserção Social, porquanto tais destinatários externos, uma vez conhecedores das estratégias técnico-operativas utilizadas pelos Técnicos superiores, podem enviesar ou viciar a qualidade das avaliações e, por consequência, a tomada de decisão por parte de Juízes e Magistrados do Ministério Público nos processos-crime. / 2.6 Deste modo, a mera invocação da qualidade de jornalista e a eventual publicação de notícia ou disponibilização em linha não são suficientes para fazer prevalecer o direito de acesso sobre o direito de reserva acima (...) descrito./ Conclusão /3.1. (...) reafirma-se que a DGRSP não pode fornecer os manuais de procedimentos em vigor na DGRSP com base nos quais são elaborados os relatórios sociais para determinação da sanção, pois tais manuais, são documentos de trabalho que contêm informação insuscetível de partilha pública, tal como referido fundamentadamente nas pontos 2.3 a 2.5 da presente nota interna. / 3.2. A posição acima referida tem a necessária sustentação legal no artigo 6.º, n.º 7, da LADA.».

8. Inconformado, o requerente solicitou o parecer da CADA «sobre a divulgação integral ou parcial dos manuais de procedimento para a

determinação da sanção utilizados pela DGRSP» dizendo, entre o mais, que estes manuais são de «relevância particular na determinação de penas de pessoas condenadas em Portugal, influenciando na restrição dos seus direitos e liberdades constitucionais»; os relatórios produzidos a partir dos referidos manuais não estão «sob qualquer particular reserva»; «não parece razoável que sem qualquer delimitação temporal sejam mantidos em segredo os critérios pelos quais a DGRSP produz opinião sobre, em última instância, se alguém deve ser condenado a uma medida privativa da liberdade, ou tem condições para permanecer em liberdade»; «Como poderá, sem esta informação, o público aferir da correção dos critérios que regem a determinação de pena para os condenados em Portugal, e compreender se é justa a aplicação de penas privativas da liberdade, se se baseia em princípio coincidentes com o estado de direito?»; «Acredito que há um direito de acesso a estes manuais precisamente pelo impacto que têm nas decisões judiciais».

II - Apreciação jurídica

1. Por «documento administrativo» entende-se «qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material (...)» - cf. artigo 3.º, n.º 1, al. a), 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).
2. A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais está sujeita à LADA nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da LADA.
3. Não se consideram documentos administrativos os elencados no artigo 3º, nº 2, da LADA: «a) As notas pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante, qualquer que seja o seu suporte;/ b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação; /c) Os documentos

produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado português».

4. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, do diploma citado: *«Todos, 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».*
5. Há, no entanto, situações de restrição de acesso.
6. As restrições de acesso encontram-se genericamente contempladas no artigo 6.º da LADA. Dispõe o artigo 6.º, n.º 7, da LADA *«Sem prejuízo das demais restrições legalmente previstas, os documentos administrativos ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário à salvaguarda de outros interesses juridicamente relevantes, mediante decisão do órgão ou entidade competente, sempre que contenham informações cujo conhecimento seja suscetível de: (...)/ b) Colocar em causa a capacidade operacional ou a segurança das instalações ou do pessoal das Forças Armadas, dos serviços de informações da República Portuguesa, das forças e serviços de segurança e dos órgãos de polícia criminal, dos estabelecimentos de reinserção e serviços prisionais e dos centros educativos previstos na Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, que aprova a Lei Tutelar Educativa, bem como a segurança das representações diplomáticas e consulares e das infraestruturas críticas; (...)».*
7. A existência de matéria reservada não implica a recusa total do acesso, atento o disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA: *«Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada».*
8. O requerente começou por solicitar informação sobre se a requerida *«tem algum procedimento estabelecido sobre a identificação da etnia de pessoas em relatórios sociais e documentos similares. Se sim, quando considera a DGRSP que se justifica identificar a etnia de alguém, e porquê? Neste momento, os documentos produzidos pelos funcionários da DGRSP seguem integralmente esses princípios».*

9. Na resposta, a DGRSP informou que a *«avaliação dos técnicos superiores deverá ser devidamente fundamentada em critérios técnico-científicos, em razão da sua relevância criminológica, pelo que se recolhe um conjunto de dados sobre a pessoa e o seu contexto vivencial, sendo que a etnia não é um fator que se revista de relevância, per si, nas avaliações da DGRSP nem é um dado que deva constar nos documentos produzidos.»*. Referiu ainda que sem prejuízo das orientações técnicas, *«um número diminuto de documentos (...) se desvia das regras e das recomendações constantes dos manuais do procedimento.»*.
10. O requerente reformulou o pedido solicitando o acesso aos referidos manuais de procedimentos. A requerida respondeu tratar-se de *«documentos internos de trabalho, destinados a consulta e uso por parte de técnicos que recebem formação prévia, não sendo por isso de partilha pública.»*.
11. Na resposta à queixa, a entidade requerida acrescentou que *«a divulgação dos manuais de procedimentos colocará irremediavelmente em causa a operacionalidade das Equipas de Reinserção Social, porquanto tais destinatários externos, uma vez conhecedores das estratégias técnico-operativas utilizadas pelos Técnicos superiores, podem enviesar ou viciar a qualidade das avaliações e, por consequência, a tomada de decisão por parte de Juízes e Magistrados do Ministério Público nos processos-crime»*, não sendo possível o acesso, nos termos do artigo 6.º, n.º 7, da LADA. Vejamos.
12. A informação solicitada não integra qualquer das situações excludentes da aplicação da LADA previstas no seu referido artigo 3.º, nº 2. Trata-se, como refere a requerida de *«orientações técnico-operativas»* que contêm *«os princípios e normas jurídico-penais, os princípios técnico-científicos, as metodologias para a realização de relatórios e informações sociais, bem como orientações específicas em razão do momento processual e sujeito processual e ainda das respetivas finalidades juridicamente determinadas»*, que devem ser observadas pelos técnicos da DGRSP na elaboração de relatórios sociais destinados à determinação de sanção nos processos tutelar educativo e penal.

13. A documentação releva da atividade administrativa da requerida, de «*Assegurar o apoio técnico aos tribunais na tomada de decisão no âmbito dos processos tutelar educativo e penal*» - cf. artigo 3.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 215/2013, de 28 de setembro, que aprova a Lei orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. O solicitado subsume-se ao conceito de «*documento administrativo*» - cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da LADA.
14. Quanto à restrição invocada - prevista no artigo 6.º, n.º 7, alínea b), da LADA.
15. A entidade requerida diz que «*a divulgação dos manuais de procedimentos colocará irremediavelmente em causa a operacionalidade das Equipas de Reinserção Social, porquanto tais destinatários externos, uma vez conhecedores das estratégias técnico-operativas utilizadas pelos Técnicos superiores, podem enviesar ou viciar a qualidade das avaliações e, por consequência, a tomada de decisão por parte de Juízes e Magistrados do Ministério Público nos processos-crime.*». Mas não explica de que forma o conhecimento da documentação pode prejudicar a qualidade das avaliações e, conseqüentemente, a tomada de decisão de juízes e magistrados do Ministério Público.
16. Como se disse, está em causa o acesso a manuais de procedimentos, contendo instruções /orientações técnicas de serviço (público). Não se descortina, por isso, que a informação possa colocar em causa a operacionalidade das equipas da entidade requerida - nos termos do artigo 6.º, n.º 7, alínea b), da LADA.
17. Como lembra o requerente, está em causa o escrutínio da atividade da requerida que fornece a orientação para a elaboração dos relatórios sociais com base nos quais a decisão judicial penal ou tutelar educativa, é tomada. Ora, o quadro enformador que preside à elaboração desses relatórios não pode estar sujeito a qualquer opacidade uma vez que estes influem diretamente na determinação de medidas restritivas de direitos fundamentais de quem seja visado em processo penal ou tutelar educativo.
18. O conhecimento dos manuais em causa, por qualquer pessoa, sem necessidade de justificação, constitui uma exigência do princípio da

transparência da atividade administrativa, permitindo saber, desde logo, se os critérios «*técnico-operacionais*»/ instruções naqueles contidos garantem os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, (cf. artigo 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa).

19. A documentação solicitada é, pois, de acesso livre.

20. Não se descortina, nem sequer foi alegada, qualquer dificuldade em ser fornecida tal documentação.

21. Deverá ser facultado o acesso.

III - Conclusão

- A documentação solicitada subsume-se ao conceito de «*documento administrativo*» - cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da LADA;
- A regra é a do livre acesso a documentos administrativos - cf. artigo 5.º, n.º 1, da LADA;
- Deverá ser facultado o acesso.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de dezembro de 2023.

Fernanda Maçãs (Relatora) - Tiago Fidalgo de Freitas - Carlos Abreu Amorim - João Miranda - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS