

Parecer nº 241/2007

Data: 2007.10.03

Processo nº 269/2007

Queixa de: Adelino Pereira, sócio gerente da SAGEC - Sociedade de Assistência Geral a Condomínios, Lda

Entidade requerida: Direcção de Finanças de Coimbra

I - Pedido

Queixa de Adelino Pereira contra a Direcção de Finanças de Coimbra (DFC) por esta, na sequência de pedido que lhe dirigiu, não ter facultado o acesso a documentos referentes a contratos e a relatórios de averiguações.

II - Factos

1. Adelino Pereira, em 6.9.2004, dirigiu à DFC *“Pedido de investigação no sentido de apurar se as obrigações fiscais por parte da SOHOTEG - Sociedade Hoteleira de Gestão e Resorts, SA -Rua das Águas Férreas, 71 R/C - Sala A - S. Martinho do Bispo - 3040-801 Coimbra, estão a ser cumpridas na exploração da Piscina do Mar, junto ao Hotel Mercury na Figueira da Foz”*.

Na mesma data dirigiu à DFC *“Pedido de averiguações se as obrigações fiscais relacionadas com a exploração da Piscina da Junta de Freguesia de Quiaios, no município da Figueira da Foz, estão a ser cumpridas”*.

2. Em 12.7.2007 Adelino Pereira, ao abrigo da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto¹, solicitou à DFC o seguinte:
 - “- *Toda a documentação referente ao contrato celebrado entre a Figueira Grande Turismo (proprietária do espaço a que se refere o anexo 1 [o primeiro dos pedidos acima referidos]) e a SOHOTEG*
 - *Toda a documentação à subconcessão desse mesmo espaço entre esta e a Associação para o Desenvolvimento para a Figueira da Foz*

¹ Com as alterações introduzidas pela Lei nº 8/95, de 29 de Março, pela Lei nº 94/99, de 16 de Julho e pela Lei nº 19/2006, de 12 de Junho.

- *Os relatórios de averiguações solicitadas de acordo com o anexo 2 [o segundo dos pedidos acima referidos]*”.
3. A DFC indeferiu o pedido de acesso (ofício nº 6405), porquanto:
- “a) não obstante o artigo 61º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) prever o direito à informação por parte dos cidadãos, em estrita obediência ao consagrado no artigo 268º da Lei Fundamental, é inequívoco que o denunciante não é considerado parte no procedimento, nem tem legitimidade para reclamar, recorrer ou impugnar a decisão, tal como expressamente determina o nº 2 do artigo 70º da Lei Geral Tributária (LGT).*
 - b) o princípio do open file, que se traduz no reconhecimento a qualquer pessoa, do direito de acesso às informações de dossiers, arquivos e registos administrativos - e que encontra plena expressão no artigo 7º da Lei nº 65/93 de 26 de Agosto - não será vilipendiado pela recusa do fornecimento dos elementos em causa, atendendo à natureza intrinsecamente sigilosa de processos deste jaez.
 - c) o caso em apreço, tratando-se de elementos atinentes a um procedimento inspectivo iniciado na sequência de uma denúncia, enquadrar-se-á nas excepções ao princípio do livre acesso elencadas no Acórdão do Tribunal Constitucional de 23/04/1992 (publicado no DR II Série, de 2/9/92), tal como compendiadas ao nível do Conselho da Europa.”*
4. Face ao teor da resposta, Adelino Pereira, em 4.7.2007, nos termos do artigo 16º, nº 1 da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto apresentou queixa na CADA contra a DFC.
5. Convidada a pronunciar-se sobre o teor da queixa, a DFC, informou a CADA do seguinte:
- Não detém a *“documentação referente ao contrato”* e à *“subconcessão”* referidos no requerimento de 12.7.2007;
 - Ainda que pudesse *“facultar o acesso ao outro elemento requerido - os relatórios de averiguações solicitados [leia-se, os relatórios de inspecção] - , o que, como infra demonstrará, não poderá suceder, esse acesso teria que ser diferido, nos termos do nº 4 do artigo 7º da Lei em causa [Lei nº 65/93, de 26 de Agosto] dado que o procedimento não se encontra ainda concluído”*;
 - O acesso aos relatórios de inspecção não pode ser deferido uma vez que o requerente não é directamente interessado no processo nem demonstra

interesse legítimo no conhecimento do mesmo (cfr. artigos 61º, nº 1 e 64º, nº do CPA), tanto mais que “*não é considerado parte no mesmo, nem tem legitimidade para reclamar, recorrer ou impugnar a decisão*” (cfr. artigo 70º, nº 2 da LGT).

- Os elementos pretendidos “*porque integrados no âmbito de um procedimento inspectivo desencadeado nos termos do Regimento Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária (RCPIT), têm natureza intrinsecamente sigilosa, enquadrando-se numa das excepções ao princípio do livre acesso elencadas no Acórdão do Tribunal Constitucional de 23/04/1992), tal como compreendidas ao nível do Conselho da Europa*” (cfr. artigo 22º do RCPIT e o artigo 64º da LGT quanto ao carácter sigiloso do procedimento e ao dever de sigilo, cuja violação é punível nos termos do artigos 91º e 115º do Regime Geral das Infrações Tributárias).

III - Direito

1. O diploma ao abrigo do qual foram efectuados os pedidos de acesso e a queixa, a Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, foi revogado pela Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto (cfr. artigo 40º desta lei), que passou a regular o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, e que de ora em diante passamos a designar como Lei do Acesso aos Documentos Administrativos, à qual corresponde a sigla LADA.

Atendendo a que o presente parecer é emitido após a entrada em vigor da LADA (cfr. artigo 41º), na análise do pedido serão feitas referências a esta Lei e ainda à Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, em vigor à data do pedido de parecer.

2. A DFC é um serviço desconcentrado da DGCI (cfr. artigo 1º, alínea b) da Portaria nº 348/2007, de 30 de Março), serviço que integra a administração directa do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública (cfr. artigo 4º, alínea f) do Decreto-Lei nº 205/2006, de 27 de Outubro), departamento do Governo, órgão da Administração central do Estado, encontrando-se sujeito à LADA [cfr. artigo 4º, nº 1, alínea a)]².

² Nos termos da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, cfr. artigo 3º, nº 1.

3. Conforme resulta da resposta que a DFC deu à CADA, (cfr. II. 5), esta não tem na sua posse a “*documentação referente ao contrato*” e à “*subconcessão*” referidos no requerimento de 12.7.2007 (cfr. II. 2).

Assim sendo, a entidade requerida, nos termos do artigo 14º, nº 1, alínea d) da LADA³ apenas tem que informar que “*não possui o documento e, se souber qual a entidade que o detém, remeter-lhe, com conhecimento ao requerente*”.

Esta informação deveria ter sido prestada ao requerente na resposta que consta do ofício nº 6405 (cfr. II. 3).

4. Resta analisar a questão do acesso aos relatórios da inspeção aberta na sequência do pedido de averiguações que Adelino Pereira dirigiu à DFC, no sentido desta apurar se as obrigações fiscais relacionadas com a exploração da Piscina da Junta de Freguesia de Quaios, no município da Figueira da Foz, estavam a ser cumpridas.

Pronunciando-se sobre uma questão idêntica a esta (acesso a informação sobre o cumprimento das obrigações fiscais por parte de contribuintes), a CADA, ao abrigo da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, no seu Parecer nº 198/2007, de 25 de Julho (disponível em www.cada.pt), refere o seguinte:

“3. Nos termos do artigo 4º, nº 1, alíneas b) e c) da LADA, documentos nominativos são quaisquer suportes de informação que contenham dados pessoais, ou seja, informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que estejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.

Segundo a doutrina da CADA, serão de classificar como documentos nominativos, por exemplo, os que revelem dados do foro íntimo de um indivíduo, como sejam os seus dados genéticos, de saúde ou os que se prendam com a sua vida sexual.

O direito de acesso aos documentos nominativos é reconhecido pelo artigo 8º, nºs 1 e 2 da LADA:

- *ao titular dos dados pessoais neles contidos (nº 1);*
- *a terceiros que do titular dos dados pessoais hajam obtido autorização escrita (nº1);*

³ Nos termos da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, cfr. artigo 15º, nº 1, alínea c).

- a terceiros que demonstrem interesse directo, pessoal e legítimo nesse acesso (nº 2) e obtenham da CADA, perante quem devem fazer tal demonstração, parecer favorável sobre a possibilidade de revelação do documento (cfr. artigos 15º, nº 2, e 20º, nº 1, alínea c), da LADA).

4. Nos termos do artigo 64º, nº 1 da LGT “os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre 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 sigilo legalmente regulado”.

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, de 15.11.2006 (disponível em www.cada.pt), 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 (...).

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.

Aliás, o relatório de avaliação do prédio urbano - um dos documentos a que o ora queixoso pretende aceder - deve conter os fundamentos justificativos da atribuição de um determinado valor a esse prédio. Releva do princípio da transparência que todos possam conhecer quais os critérios que estiveram na base da fixação desse valor.

(...)

Noutro parecer, mais recente (Parecer nº 170/2007, de 27.6.2007, disponível em www.cada.pt), a CADA, sobre o acesso a documentos únicos de cobrança (DUC) do Imposto Municipal Sobre Imóveis (IMI), relativos a determinados prédios, refere, em síntese (...) que “os dados requeridos são dados públicos, que não traduzem a situação tributária do contribuinte. Esses dados são dados objectivos, respeitantes a um determinado prédio, relativamente aos quais todos têm acesso através de outras vias jurídico-institucionais, apenas reflectindo uma realidade estática reportada a esse prédio.

A partir do acesso a esses dados, isolados, não é possível conhecer determinada situação tributária, até porque esta espelha uma realidade dinâmica, composta pelos diversos elementos que compõem em regra a relação que existe entre a Administração Fiscal e cada contribuinte.” Face ao antes referido a CADA concluiu que, desde que identificados os prédios, nada impede a Administração fiscal de facultar o acesso aos DUC respeitantes à cobrança do IMI correspondente.

6. Tendo em conta o quadro legal e a doutrina da CADA expostos, importa analisar a queixa apresentada, sendo que para tal haverá que determinar a natureza dos dados requeridos ao SFV 2 [Serviço de Finanças de Viseu 2].

7. Entende-se que as informações e a certidão solicitados (declaração de rendimentos e liquidação de impostos), relativos à situação tributária de contribuintes, respeitam a dados pessoais, pertencentes à intimidade da vida privada, sobre os quais recai um dever de reserva (cfr. artigo 26º da CRP). E aqueles que na Administração fiscal, em razão do exercício da sua actividade profissional conhecem esses dados estão sujeitos ao dever de sigilo relativamente aos mesmos (cfr. artigo 64º da LGT).

Não são, em princípio, dados de conhecimento público, não são “livremente cognoscíveis por recurso a outras vias jurídico-institucionais, como sejam, v.g., os registos predial, comercial e civil”⁴.

Dizem respeito à situação tributária de contribuintes terceiros (que não ao queixoso), mais concretamente às declarações prestadas por estes à Administração e ao cumprimento (ou não) de obrigações fiscais.

A divulgação desses dados colocaria em crise a confiança que deve existir no relacionamento entre os contribuintes e a administração fiscal.

⁴ Cfr. Parecer P000201994, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

8. Assim, entende-se que sobre os dados solicitados recai o dever de confidencialidade por parte da Administração (artigo 64º, nº 1 da LGT), uma vez que dizem respeito à intimidade da vida privada de certos contribuintes (as restrições de acesso aplicam-se às pessoas colectivas), e, enquanto tal, devem ser considerados, para efeito de aplicação da LADA como documentos nominativos, atento o conceito antes referido (...).

9. Assim sendo, o acesso aos dados requeridos apenas pode decorrer do artigo 8º, nºs 1 e 2 da LADA ou, em razão da aplicação do artigo 64º, nº 5, da LGT, de eventual divulgação pela Administração fiscal (listas de devedores).

10. À CADA compete apenas emitir parecer sobre a aplicação do artigo 8º, nºs 1 e 2 da LADA.

Compulsado o processo, constata-se que o queixoso não se encontra em nenhuma das situações que lhe permitam o acesso aos dados pessoais de terceiro solicitados: não apresenta autorização escrita do titular dos dados (nº 1); nem demonstra a existência de interesse directo, pessoal e legítimo (nº 2).

Deste modo, em razão da aplicação da LADA não pode ser afastado o regime de confidencialidade previsto no artigo 64º da LGT, com base no qual o SFV 2 decidiu não facultar ao queixoso as informações e certidão por este requeridos.”

5. Entendemos que a doutrina da CADA acima exposta se aplica ao caso em apreço, verificando-se, tal como no Parecer transcrito, que o queixoso não se encontra em situação (cfr. artigo 6º, nº 5 da LADA⁵) que lhe permita aceder aos relatórios de inspecção em causa. E nos termos do artigo 70º, nº 2 da LGT, o “denunciante não é considerado parte do procedimento, nem tem legitimidade para reclamar, recorrer ou impugnar a decisão”.

6. No termos do artigo 6º, nº 4⁶ da LADA o “acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração”.

Contudo este preceito legal apenas é aplicável no âmbito do acesso a documentos administrativos não nominativos, pelo que, mesmo que do processo (ainda não

⁵ Nos termos da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, cfr. artigo 8º, nºs 2 e 3.

⁶ Nos termos da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, cfr. artigo 7º, nº 4.

concluído) constem documentos elaborados à mais de um ano, esses documentos não devem ser facultados ao requerente.

7. Assim, em razão da aplicação da LADA não pode ser afastado o regime de confidencialidade, com base no qual a DFC decidiu não facultar ao queixoso os documentos por este requeridos.
8. Tudo isto não prejudica a possibilidade de o requerente solicitar o acesso aos documentos que eventualmente estejam na posse da Junta da Freguesia de Quiaios ou de um hipotético concessionário

IV - Conclusões

Assim, a CADA delibera emitir parecer:

- a) desfavorável ao acesso, pelo queixoso, aos relatórios existentes sobre o cumprimento de obrigações fiscais relacionadas com a exploração da referida piscina;
- b) de que devia a Direcção de Finanças de Coimbra ter informado o queixoso que não possui os documentos referentes ao contrato e à subconcessão referidos e, se for do seu conhecimento, qual a entidade que os detém ou remeter o requerimento a esta.

Comunique-se.

Lisboa, 3 de Outubro de 2007

Antero Rôlo (Relator) - Osvaldo Castro - João Miranda - Renato Gonçalves - Artur Trindade - Duarte Rodrigues Silva - António José Pimpão (Presidente)