

Parecer n.º 80/2009

Data: 2009.04.01

Processo n.º 123/2009

Queixa de: Nuno Tiago Pinto, jornalista

Entidade requerida: Inspector-Geral da Administração Interna

I - Factos e pedido

1. Nuno Tiago Pinto, jornalista, solicitou ao Inspector-Geral da Administração Interna o acesso à seguinte informação:

a) Relativamente ao Relatório de Actividades da IGAI de 2006

- *“Auditoria horizontal temática à prestação de Serviços Especiais por parte das forças de segurança”;*
- *“Inspecção ordinária temática para detectar falhas nas técnicas de abordagem (...) sobre recurso à força, na PSP e GNR”;*
- *“Auditoria ao Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial da PSP”;*
- *“Estudo sobre as perseguições policiais levadas a efeito no ano 2005 pelas diferentes forças policiais”;*

b) Relativamente ao Relatório de Actividades da IGAI de 2007

- *“Acções de fiscalização sem aviso prévio em Postos e Esquadras”;*
- *“Estudo e análise das certidões de participação criminais remetidas pelo Ministério Público à IGAI ao abrigo da Circular n.º 4/98 da Procuradoria Geral da República, bem como das queixas que lhe são dirigidas por «particulares» contra agentes da autoridade”;*
- *“Inspecção ordinária ao Núcleo de Deontologia e Disciplina do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS)”;*
- *“Intervenção em processos de natureza disciplinar (pendentes ou que vieram a ser instaurados)”.*

2. Em resposta, foi-lhe comunicado o seguinte: *“os dados disponíveis [estão] publicados na página da IGAI (www.igai.pt). Qualquer outro esclarecimento adicional deverá ser concretamente especificado face à diferente possibilidade de classificação dos respectivos documentos”.*

3. Não satisfeito, Nuno Tiago Pinto voltou a solicitar a informação referida.

4. Face a essa insistência, a entidade requerida remeteu-lhe a seguinte informação:

“Ano de 2006

Pergunta	Processo/Assunto	Situação
N.º 1	<i>Auditoria horizontal temática à prestação de Serviços Especiais por parte da FSegurança</i>	<i>Aguardar termos</i>
N.º 2	<i>PIO N.º 2/2006 - detectar falhas nas técnicas de abordagem (...) sobre recurso à força, na GNR/ PSP</i>	<i>Arquivada com classificação de confidencial</i>
N.º 3	<i>PAUD n.º 5/2004 - Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial da PSP</i>	<i>Arquivada</i>
N.º 4	<i>Estudo sobre as perseguições policiais no ano de 2005</i>	<i>Processo de Gabinete C/classificação de confidencial</i>

Ano de 2007

Pergunta	Processo/Assunto	Situação
N.º 1	<i>Acções de fiscalização sem aviso prévio em Postos e Esquadras GNR/PSP</i>	<i>Relatório Global enviado ao GAB/SSEAI pelo GAB/MAI, em 28/01/2008</i>
N.º 2	<i>Estudo e Análise das Certidões de participações criminais remetidas pelo MP</i>	
N.º 3	<i>PIO 15/2007 ao Núcleo de Deontologia e Disciplina do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS)</i>	<i>Pendente</i>
N.º 4	<i>Intervenção em processos de natureza disciplinar</i>	<i>Abertos 64 processos (Averiguações, Inquéritos e Disciplinares)”</i>

5. Na sequência dessa informação, Nuno Tiago Pinto solicitou “o acesso aos documentos já constantes dos e-mails anteriores e que não foram arquivados com a classificação confidencial”.
6. Através de requerimento recebido no dia 5 de Março de 2009, Nuno Tiago Pinto apresentou queixa à CADA (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos).
7. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida respondeu, em síntese, o seguinte:
 - a) “No dia 27/02, pelas 15h20, o queixoso deslocou-se às instalações desta IGAI, tendo-lhe sido facultado, pela respectiva Secção de processos, a consulta dos mesmos, tendo até tirado fotocópias várias, excepção feita aos processos pendentes e aos classificados”;
 - b) “Quanto à «[a]uditoria horizontal temática à prestação de Serviços Especiais por parte das forças de segurança» - encontra-se pendente de despacho - artigo 6.º n.º 3 da Lei da CADA”;

- c) *“Quanto à «Inspeção ordinária temática para detectar falhas nas técnicas de abordagem (...) sobre recurso à força, na PSP e GNR» – está classificada como «confidencial»”;*
- d) *“A «Auditoria ao Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial da PSP» - foi objecto de consulta pelo queixoso”;*
- e) *“O «Estudo sobre as perseguições policiais levadas a efeito no ano 2005 pelas diferentes forças policiais» - está classificado como «confidencial»;*
- f) *“Acções de fiscalização sem aviso prévio em Postos e Esquadras - está publicada no Relatório de Actividades, ano de 2007, pág. 52 e sgs”;*
- g) *“Estudo e análise das certidões de participação criminais remetidas pelo Ministério Público à IGAI ao abrigo da Circular n.º 4/98 da Procuradoria Geral da República, bem como das queixas que lhe são dirigidas por «particulares» contra agentes da autoridade - está pendente - art.º 6.º n.º 3 da Lei da CADA”;*
- h) *“Inspeção ordinária ao Núcleo de Deontologia e Disciplina do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS) - está pendente - art.º 6.º n.º 3 da Lei da CADA”;*
- i) *“Intervenção em processos de natureza disciplinar (pendentes ou que vieram a ser instaurados) - temos por de todo vago e abstracto este pedido, já que a IGAI intervém em muitas e variadíssimas fases e situações nos autos de processo disciplinar (...)”.*

II - Apreciação jurídica

1. O princípio geral do regime de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º da LADA - Lei de Acesso aos Documentos Administrativos - Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto - serão deste diploma os preceitos normativos mencionados posteriormente sem qualquer outra referência: *“[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos”.*

A LADA identifica no entanto, expressamente, algumas restrições ao direito de livre acesso:

- a) Quando os documentos contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciações ou juízos de valor, ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada - informação nominativa, n.º 5 do artigo 6.º;
- b) Quando os documentos contenham *“segredos de empresa”*, n.º 6 do artigo 6.º;

- c) Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso, nºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 6.º.

Importa ainda notar que 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 imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado¹.

2. Documentos nominativos são, para efeitos da LADA, os documentos administrativos que contenham, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada, cfr. artigo 3º, n.º 1, alínea b).

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.

Os documentos nominativos são comunicados, apenas:

- a) À pessoa a quem os dados digam respeito;
 - b) A terceiros munidos de autorização escrita;
 - c) A terceiros que demonstrem possuir interesse directo, pessoal e legítimo no acesso, n.º 5 do artigo 6.º.
3. A entidade requerida recusou o acesso a parte da informação requerida com base em dois argumentos distintos:
- a) Por estar classificada “como «confidencial»”;
 - b) Por dizer respeito a procedimento pendente - “art.º 6.º n.º 3 da Lei da CADA”.

Relativamente ao acesso à “[i]ntervenção em processos de natureza disciplinar”, entendeu a entidade requerida que o pedido é “vago e abstracto”.

4. A entidade requerida alega que parte da informação solicitada foi classificada “como «confidencial»”.

Para que os documentos sejam realmente de acesso condicionado, é necessário que tenham sido classificados, nos termos legais, por uma entidade com competência para o fazer, cfr. artigo 3.º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril – Lei do Segredo de Estado - e Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto². “Não basta uma simples

¹ 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.

² E regulamentação aplicável.

classificação de facto; é preciso que o documento seja, de jure, um documento classificado”, cfr. Preceito da CADA n.º 84/2008.

5. A entidade requerida optou por diferir o acesso aos procedimentos pendentes, ao abrigo do n.º 3 do artigo 6.º.

A CADA já se pronunciou sobre a aplicação da LADA a procedimentos pendentes, cfr. Preceito n.º 40/2009:

“O direito de acesso procedimental é regulado nos artigos 61.º a 64.º do CPA, e tem como destinatários os directamente interessados no procedimento (aqueles cuja esfera jurídica pode ser afectada pela decisão final que seja tomada num procedimento) ou terceiros que demonstrem interesse legítimo (qualquer interesse atendível).

Já o direito à informação não procedimental é regulado no artigo 65.º do CPA e na LADA, e pode ser exercido por todos.

Encontramos, dispersas no ordenamento jurídico, outras normas que regulam o exercício do direito de acesso à informação.

Afirma o artigo 2.º, n.º 4 que o «regime de exercício do direito dos cidadãos a serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados e a conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas consta de legislação própria».

Tem-se entendido que esta norma se reporta ao exercício do direito de acesso à informação procedimental.

Já o n.º 3 do artigo 6.º estabelece que «[o] acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração».

As normas antes referidas, ambas da LADA, necessitam de ser harmonizadas, pois que, se a primeira refere que o acesso à informação procedimental se rege por legislação própria, a segunda afirma que o acesso à informação procedimental pode ser diferido, o que parecer pressupor o dever de a CADA se pronunciar.

Ora, a informação procedimental é procedimental por estar a ser utilizada num procedimento, mas também é procedimental sob o ponto de vista do acesso, por pretender ser acedida por sujeitos procedimentais, os directamente interessados no procedimento.

Parece poder afirmar-se que o artigo 2.º, n.º 4, pretende remeter para legislação própria o acesso à informação procedimental pelos sujeitos procedimentais.

Desta forma parece poder superar-se a eventual contradição entre o disposto no artigo 2.º, n.º 4 e o artigo 6.º, n.º 3.

O acesso a informação procedimental é remetido para legislação própria quando é promovido por sujeitos procedimentais, tratando-se de informação procedimental sob o ponto de vista do acesso.

Do exposto decorre que a CADA pode pronunciar-se sobre o acesso a informação procedimental pretendido por terceiros que não são interessados procedimentais.

O que significa que quando a CADA trata de acesso a informação administrativa por quem não tem uma relação procedimental com a informação em causa ainda estamos dentro do acesso a documentos administrativos e no âmbito do princípio do arquivo aberto.

Nestes termos, quando esteja em causa o acesso por terceiros à informação procedimental, a CADA pronuncia-se e:

- a) ou há regime especial e a CADA enuncia-o, dizendo qual e emitindo o respectivo parecer;*
- b) ou não há e a CADA afirma o artigo 6.º, n.º 3.*

Deste preceito legal resulta a possibilidade de, em situações de acesso a informação procedimental por terceiros ocorrer o deferimento ou diferimento do acesso, por razões de eficácia ou oportunidade administrativa, que deve, neste caso ser sempre fundamentado. Contudo, a CADA, sempre que tal lhe seja solicitado, deve emitir parecer, nomeadamente, sobre a natureza nominativa ou não da informação em apreciação para que a respectiva entidade administrativa possa deferir ou indeferir a pretensão do requerente”.

Segundo a entidade requerida, Nuno Tiago Pinto, jornalista, solicitou o acesso a procedimentos ainda pendentes.

É verdade que, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista³, “o interesse dos jornalistas no acesso às fontes de informação é sempre considerado legítimo para efeitos do exercício do direito regulado nos artigos 61.º a 63.º do Código do Procedimento Administrativo”. Não obstante, no caso, não está em causa o acesso a procedimentos administrativos, tal como os define o artigo 1.º do CPA.

Assim, não se aplica, no acesso à informação identificada, o disposto nos artigos 61.º a 63.º do CPA. O acesso à mesma é regulado, antes, pela LADA.

³ Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro.

Ora, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º, “[o] acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração”.

Como foi referido no citado parecer n.º 40/2009, desse preceito legal resulta a possibilidade de “ocorrer o deferimento ou diferimento do acesso, por razões de eficácia ou oportunidade administrativa, que deve, neste caso ser sempre fundamentado”.

No caso em apreço, a entidade requerida limitou-se a afirmar o seguinte:

“Quanto à «[a]uditoria horizontal temática à prestação de Serviços Especiais por parte das forças de segurança» -encontra-se pendente de despacho -artigo 6.º n.º 3 da Lei da CADA” (sublinhado nosso);

(...)

“Estudo e análise das certidões de participação criminais remetidas pelo Ministério Público à IGAI ao abrigo da Circular n.º 4/98 da Procuradoria Geral da República, bem como das queixas que lhe são dirigidas por «particulares» contra agentes da autoridade -está pendente -art.º 6.º n.º 3 da Lei da CADA” (sublinhado nosso);

(...)

“Inspeção ordinária ao Núcleo de Deontologia e Disciplina do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS) -está pendente -art.º 6.º n.º 3 da Lei da CADA” (sublinhado nosso).

Tal não é, todavia, fundamentação suficiente -a entidade requerida limitou-se a notar que os procedimentos estão pendentes, sem invocar, em concreto, quais as razões que suportaram a decisão de diferimento.

Acresce que a entidade requerida não emitiu qualquer pronúncia sobre a data do documento ou documentos que de tais procedimentos constem o que sempre relevaria nos termos do indicado artigo 6.º, n.º 3.

Face ao exposto, uma vez findos os procedimentos em apreço, e desde que a documentação respectiva não seja classificada nos termos legais nem esteja em segredo de justiça, o requerente tem o direito de aceder aos documentos solicitados, com excepção da eventual informação nominativa -é que, no caso, não demonstrou possuir um interesse directo, pessoal e legítimo.

6. Relativamente ao acesso à “[i]ntervenção em processos de natureza disciplinar”, entendeu a entidade requerida que o pedido é “vago e abstracto”.

E é de facto assim -não se percebe, claramente, qual a informação pretendida.

Nos termos do n.º 4 do artigo 13.º, se *“o pedido não for 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”*.

Assim, deve a entidade requerida notificar o requerente para, em prazo fixado para o efeito, vir especificar, nesse âmbito, qual a informação pretendida.

III - Conclusão

Face ao exposto, conclui-se que:

- a) Para que os documentos apresentados como *“confidenciais”* sejam realmente de acesso condicionado, é necessário que tenham sido classificados, nos termos legais, por uma entidade com competência para o fazer;
- b) A entidade requerida não fundamentou suficientemente o diferimento do acesso aos procedimentos pendentes;
- c) Deve a entidade requerida notificar o requerente para, em prazo fixado para o efeito, especificar, quanto ao pedido reportado à *“[i]ntervenção em processos de natureza disciplinar”*, qual a informação pretendida.

Comunique-se.

Lisboa, 1 de Abril de 2009

Antero Rôlo (Relator) - *Luís Montenegro* - *David Duarte* - *João Miranda* - *Artur Trindade* - *João Perry da Câmara* - *Ana Roque* - *António José Pimpão* (Presidente)