

Parecer n.º 255/2017

Processo n.º 487/2017

Entidade consulente: Ministra da Administração Interna

I – Pedido

1. Através do Chefe do seu Gabinete, a Ministra da Administração Interna solicitou à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) que se pronunciasse no âmbito do *“procedimento inicial de consulta pública relativo ao projeto de Portaria que aprova as taxas a cobrar pelos atos de secretaria”*.
2. Juntou cópia do aludido projeto.

II – Apreciação na generalidade

1. A CADA manifesta concordância quanto à necessidade de uma revisão das taxas cobradas (ou a cobrar) pela reprodução de documentos e pela emissão de certidões, considerando, no entanto, que a mesma deveria ser operada dentro dos parâmetros consagrados na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (doravante, LADA).
2. Sob a epígrafe *«Encargos de reprodução»*, dispõe o artigo 14.º, n.º 2, da LADA:
“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”.
Afigura-se que com este preceito, a LADA, ao deixar para o Governo da República e para os Governos Regionais - e não para cada departamento ministerial ou para cada secretaria regional - o encargo da fixação das taxas a cobrar, privilegia uma fixação abrangente, no âmbito de cada Governo, sobre múltiplas fixações departamentais ou sectoriais.
É no quadro dessa regulamentação que o mesmo preceito impõe a audição da CADA.
3. Deve recordar-se que a última fixação de taxas, no âmbito do Governo e com habilitação na LADA, foi efectuada pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 8617/2002, em DR II Série, n.º 99, de 29.4.202, ainda em sede da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto. Por essa ocasião, pronunciou-se a CADA através do Parecer n.º 38/2002 (ver em www.cada.pt).
Ora, a portaria cuja projeto está sob apreciação destina-se a abranger apenas os serviços sob tutela da área governativa da Administração Interna; abriga-se em múltiplos dispositivos legais, mas não na LADA.
4. Ainda assim, a CADA considera dever pronunciar-se, atento o convite que lhe foi dirigido e o quadro de competências conferido pelo artigo 30.º, nomeadamente o seu n.º 1, alíneas *f)* e *i)*.

III – Apreciação na especialidade

1. O artigo 14.º, n.º 1, da LADA prevê os princípios a que deve obedecer a fixação da taxa a cobrar pelo acesso a documentos administrativos [que não seja feito através de consulta electrónica ou efectuada presencialmente nos serviços que os detêm, que é - de acordo com o artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), da LADA -, gratuita].

O primeiro princípio é o de que esse valor deverá 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, n.º 1, alínea *a*] – sublinhado nosso].

Ora, o projeto de portaria em apreço não vem acompanhado de um estudo ou de uma sondagem de mercado [nem tão-pouco da indicação da “*variação do índice médio de preços no consumidor*” (para usar a expressão do artigo 4.º, n.º 1, do projeto de portaria)] suscetível de permitir confirmar (ou infirmar) se os valores aí consagrados, nomeadamente quanto às reproduções, respeitam o princípio assinalado.

Na verdade, segundo a publicitação do início do procedimento, através da IP 04/2017, os montantes propostos consideraram os «*valores estabelecidos em 2010*» conforme a Portaria n.º 1334-C/2010, de 31.12, que esta nova irá revogar.

Ora, se como instrumento de trabalho os valores da Portaria de 2010 podem ser uma referência eles não são elemento decisivo de apreciação em termos de acomodação aos princípios plasmados na LADA.

A CADA não afirma que os valores propostos pelo projeto de portaria sejam irrazoáveis; o que afirma é que tais valores, desacompanhados de qualquer outro dado justificativo, não permitem perceber se são respeitadores dos princípios plasmados pela LADA.

Assim, se no quadro dos demais trabalhos conducentes à versão final se concluir que não os respeitam não poderá senão a CADA pedir a atenção para a sua devida alteração.

Neste domínio, convirá ter sempre presente que o direito de acesso, corolário do princípio da administração aberta (cfr. artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República), é um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias (enunciados no Título II da Parte I da Constituição), embora um direito “*fora do catálogo*”¹.

¹ Considerando-se “*dentro do catálogo*” os direitos que a Constituição da República refere no Título II da sua Parte I.

Tem sido este o entendimento desde sempre manifestado pela CADA, entendimento que está firmemente alicerçado na doutrina e na jurisprudência (cfr., entre vários, o Acórdão n.º 117/2015, do Tribunal Constitucional).

Como esta Comissão referiu no Parecer n.º 77/2006 (cuja doutrina foi retomada, por exemplo, pelo Parecer n.º 350/2016):

“As taxas cobradas pela reprodução de documentos não podem ultrapassar significativa e injustificadamente, em violação dos princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso, o custo dos materiais usados e do serviço prestado. E se é verdade que o Despacho n.º 8617/2002, do Ministério das Finanças², não vincula a Administração Local Autárquica (em razão do referido poder regulamentar próprio das autarquias locais), não é menos certo que tal Despacho – justamente, porque acolhe os critérios legais -, é susceptível de fornecer (seguros) padrões de orientação.

Assim, os valores que divirjam fortemente dos fixados nesse Despacho dificultam - ou mesmo inviabilizam -, o exercício do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, que a CRP consagra no artigo 268.º, n.º 2, e do qual a LADA se revela um desenvolvimento normativo. Trata-se de um direito com assento constitucional, de um direito material e formalmente constitucional, isto é, de um direito valorado a se. Mais: sendo um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplica-se-lhe o regime próprio destes (...). E, porque assim é, tais valores - quando excessivos -, restringem esse direito, isto é, traduzem-se na amputação real do conteúdo de um direito constante de preceito constitucional diretamente aplicável (artigo 18º, n.º 1, da CRP)». (...).”

2. E o que vem de ser dito quanto à reprodução de documentos vale, também, para a passagem de certidões, que deverá obedecer ao previsto no artigo 14.º, n.º 1, alínea *b*) da LADA: o valor a cobrar pela emissão de uma certidão poderá ser acrescido, devendo, porém, o valor desse acréscimo ser “*um valor razoável*” (para usar a expressão do preceito citado).
3. Importará aqui referir o Acórdão n.º 248/2000, proferido pelo Tribunal Constitucional em 12 de abril desse ano³, cuja doutrina, apesar de dirigida imediatamente ao acesso à informação procedimental, se aplica, também, ao acesso à informação não procedimental. Retiram-se daí, claramente, duas conclusões principais:

² Publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 99, de 29 de abril.

³ In, *Diário da República*, n.º 256, II Série, de 6 de Novembro de 2000.

- Em primeiro lugar, que *“não são admissíveis, na perspectiva da constitucionalidade, soluções acentuadamente discrepantes, para situações paralelas, desprovidas de fundamento objectivo e racional”*;
- Em segundo lugar, que *“os condicionalismos impostos não podem também consubstanciar limitações que, dada a sua onerosidade objectiva, inviabilizem ou anulem o direito consagrado”*.

De notar que, de harmonia com o referido Acórdão, para efeitos de avaliação da onerosidade, ou verificação do seu fundamento, o que releva *“é o valor objectivamente considerado e a respectiva falta de justificação»*, não interessando, por exemplo, a concreta capacidade financeira do requerente”.

4. Quanto ao envio postal (ponto 9 do anexo ao projeto de portaria), não parece que o valor único a cobrar (de seis euros e cinquenta e um cêntimos) corresponda ao preço praticado, que poderá ser inferior ou superior, consoante o peso e o volume do objeto a remeter e conforme a modalidade utilizada (correio simples, correio azul, correio registado).
5. Atento que o artigo 3.º do projeto prevê determinadas possibilidades de dispensa do pagamento de taxas, convirá recordar que a LADA dispõe expressamente no artigo 14.º, n.ºs 5, 6, e 7 sobre a redução ou isenção de taxas para as pessoas e entidades e nas condições neles indicadas. Trata-se, na LADA, de uma vinculação, não de um poder discricionário de dispensa.

IV - Conclusão

Embora a CADA concorde com a necessidade de uma revisão dos valores a cobrar no quadro da reprodução de documentos e da emissão de certidões, entende que tal revisão deverá obedecer ao disposto na LADA e, assim, levar em conta as considerações feitas em sede de apreciação na especialidade.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de julho de 2017.

Antero Rôlo (Relator) - Carlos Abreu Amorim - Fernanda Maçãs - João Ataíde - Pedro Gonsalves Mourão - João Perry da Câmara - Luís Vaz das Neves - João Miranda - Pedro Delgado Alves - Renato Gonçalves - Alberto Oliveira (Presidente)