

Recurso n° 72/2004

Data : 27 de Maio de 2004

- Assuntos:**
- Direito à informação
 - Acção para prestação de informação

SUMÁRIO

1. Há, em princípio, três formas típicas para a prestação da informação procedimental: a) a informação directa; b) a consulta do processo; e c) as certidões.
2. Quer o direito à informação previsto no artigo 63º do CPA, quer o direito extensivo previsto no artigo 66º do mesmo Código, pressupõem a existência de um procedimento administrativo e são os elementos procedimentais que constituem objecto incidido pelo direito à informação.
3. Não pode o particular servir-se o meio previsto no artigo 108º do CPAC - intimação para a prestação de informação - para a obtenção junto da Administração de uma declaração de opiniões ou parecer, em concreto ou em abstracto, sobre determinados assuntos.

O Relator,
Choi Mou Pan

Recurso nº 72/2004

Recorrente: (A)

Recorrido: Corpo de Bombeiros (消防局)

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.:

I. (A), com os demais sinais nos autos, deduziu junto do Tribunal Administrativo pedido de intimação para a prestação de informação contra o Corpo de Bombeiros. Foi este pedido indeferido, e, por inconformar com a decisão, recorreu o requerente para este Tribunal, para concluir que:

“A. O ora Recorrente, agindo sempre em seu próprio nome, solicitou a seguinte informação ao Corpo de Bombeiros,:

- a) “A partir de quantas cabeças aspersoras (sprinkler) é que se exige a apresentação do projecto na totalidade?
- b) “A partir de quantas cabeças aspersoras (sprinkler) é que se exige a apresentação de projecto da parte alterada?

- c) O projecto pode ser submetido directamente ao Corpo de Bombeiros para efeitos de parecer? Qual é o prazo estipulado para essa apreciação?”
- B. O ora Recorrente forneceu o nome da sua cliente (Fábrica de Artigos de Vestuário XX) ao Corpo de Bombeiros por solicitação exclusiva desta.
- C. O ora Recorrente nunca se arrogou a possuir direitos de representação outorgadas por terceiros a seu favor.
- D. O ora Recorrente, enquanto “entidade privada”, meramente solicitou ao Corpo de Bombeiros que este agisse em conformidade com as suas legais atribuições em relação a um concreto pedido de informação.
- E. Pelo que a solicitação por parte do Corpo de Bombeiros de uma procuração outorganda pela Fábrica de Artigos de Vestuário XX é ilegal.
- F. Ora, o Recorrente tem interesse próprio e directo na informação solicitada na conclusão “A”.
- G. Pelo que a recusa do Corpo de Bombeiros em prestar a mesma com fundamento em falta de procuração é violadora da lei vigente.

- H. Assim, o Recorrente tem interesse e legitimidade em se socorrer ao disposto no art. 108º do CPAC para conseguir a tutela do seu direito à informação.
- I. Pelo que o Tribunal *a quo* errou quando (argumentando nuclearmente com a “... Em suma, por falta de interesse directo ou legítimo por parte do ora requerente na obtenção da alegada informação...”) considerou improcedente o pedido de intimação feito nos termos do supra normativo.
- J. Aliás, salvo o devido respeito, a decisão ora posta em crise refere dois conceitos jurídicos como realidade idênticas, o que não é verdade, em razão de “interesse directo” e “interesse legítimo” serem dois conceitos distintos.
- K. O Tribunal *o quo* interpretou irroneamente Regulamento Administrativo Nº24/2001, 10), art. 3º, pois que no âmbito deste qualquer entidade privada pode pedir informações ao Corpo de Bombeiros.
- L. O Tribunal *a quo* aquilatou erradamente a matéria de facto reputando que o ora Recorrente agia em nome de terceiros quando este sempre, ao invés, sempre agiu em nome próprio na qualidade de prestador de serviços na área de assessoria.
- M. Por fim, o ora Recorrente tem interesse directo, tem legitimidade em conhecer o fundamento legal da exigência

de procuração na prestação de uma actividade prevista por Regulamento Administrativo atendendo que aquele sempre agiu em nome próprio e nunca em representação de terceiros.”

Pede a revogação da sentença proferida e a consequente substituição por outro - Acórdão - em que se ordenasse a prestação da informação requerida em 7 de Novembro do ano de 2003 fazendo.

Ao recurso, contra-alegou a entidade requerida, pugnando pelo improcedência do recurso.

O Digno Magistrado do Ministério Público apresentou o douto parecer, que se transcreve o seguinte:

“Toda a argumentação expendida pelo Recorrente nas suas alegações se encontra expressamente rebatida e contrariada na douta sentença ora em crise, com cujo conteúdo e conclusões nos encontramos plenamente de acordo e, por ocioso, nos dispensaremos de reproduzir, não se nos afigurando, pois, que a mesma se encontre eivada de qualquer vício, designadamente erro de juízo ou de julgamento, conforme lhe é assacado por aquele.

Pretende o mesmo ter o tribunal “*a quo*” aquilatado erroneamente a matéria de facto, reputando que o recorrente agia em nome de terceiros quando, na verdade, sempre agiu em nome próprio, na qualidade de prestador de serviços na área de prevenção e protecção

contra incêndios, pelo que, em seu critério, detinha legitimidade para solicitar a informação em questão ao Corpo de Bombeiros, à luz do disposto na alínea 10) do artº 3º do Regulamento Administrativo nº 24/2001, o qual, a seu ver, o tribunal terá interpretado do forma errada.

Cremos, contudo, não lhe assistir qualquer razão.

Almeja o recorrente obter satisfação ao solicitado no seu requerimento de 7/11/03, o qual se pretendia emissão de juízo sobre a legalidade da exigência de uma procuração, bem como informação sobre a prática que a entidade administrativa tem levado a cabo em tal domínio.

Encontrava-se em causa, à luz desse mesmo requerimento, exigência feita pelo Corpo de Bombeiros à fábrica de artigos de vestuário "XX", no sentido de esta apresentar naquele organismo, procuração respectiva.

Ora, da configuração dos termos do próprio requerimento resulta claro e expresso que o interessado seria a referida fábrica "XX", sendo inquestionável que o recorrente não demonstra quer poderes de representação dessa forma, quer interesse legítimo na obtenção de informação àquela respeitante.

E, pelos vistos, é o próprio quem tal reconhece, vinha agora sustentar que o pedido terá sido efectuado em nome próprio, como prestador de serviços "na área de prevenção e protecção contra incêndio " e à luz da citada al 10) do artº 3º do Regulamento

Administrativo 24/2001 que integra nas atribuições do C.B. “Dar apoio às entidades públicas e privadas, quando solicitado, em matéria de prevenção contra o fogo e ministrar estágios nesse âmbito”.

Pois bem: ainda que se configurasse o interesse directo ou legítimo do recorrente à informação em questão (o que se não apresenta como líquido, quer por que se não vê prova da qualidade que se arroga, de prestador de serviços na área da prevenção e protecção contra incêndios, quer porque a informação solicitada se não prende com eventual apoio a esse nível, mas somente com a necessidade de apresentação de uma procuração e prática do C.B. nesse contexto), sempre subsistiria o óbice de a informação que se pretendia não incidir, como bem se acentua na douta sentença em crise “... sobre elementos ou documentos que constem de processo ou sejam constatáveis...”, nos precisos termos do contemplado nos artº 63º a 67º do C.P.A., antes se almejando emissão de opiniões ou juízos sobre a legalidade de exigência de procuração e sobre a prática a tal propósito.

Donde, a nosso ver, bem ter decidido o tribunal “*a quo*” ao indeferir o requerido, decisão, por isso, a manter.”

II. Este Tribunal é o competente. O meio processual afigura-se próprio. As partes são dotadas as personalidades e capacidades judiciárias e são regulamente patrocinadas. Inexiste nulidades,

excepções e irregularidades que impedem o conhecimento do mérito da causa.

Não há também nulidades secundárias.

Foram colhidos os vistos legais dos Mm^{os} Juizes-Adjuntos.

Cumpra conhecer.

III. Fundamentação

1. De facto

Foram consignados pelos Tribunal *a quo* os seguintes factos por assentes:

Por carta de 23.5.2003, a sociedade “Equipamentos de Segurança, Prevenção, Protecção Contra Incêndios L.da”, apresentou o seguinte requerimento (fls. 55-56):

“(…)

O Corpo de Bombeiros no dia 19 de Maio de 2003, através da comunicação telefónica, procedeu a convocação a esta Empresa para reunião a ser realizada no dia 20 de Maio de 2003 pelas 11h00 com o Departamento Técnico do Corpo de Bombeiros, pelo que exigiram a apresentação de uma procuração da fábrica de artigos de vestuário XX, sita na Avenida Venceslau de Moraes, nº 2xx, x^o andar “G” e “H” edifício industrial XX, Macau.

No início da reunião, tendo o responsável Chefe de Primeira Fu Man Kai, perguntado se recebemos o telefonema para a reunião e os seus procedimentos (procuração), esta Empresa não só lhe prestou o devido esclarecimento como também remeteu-o para a explicação já anteriormente dada através do nosso ofício n.º 127/SCI/CRF/2003 enviado no dia 16/05/2003.

Inexistindo fundamento legal para tal exigência, uma vez que a Corporação de Bombeiros é um organismo público como os outros da Administração, tendo por obrigação prestar todas as informações de forma clara e correcta a todos os particulares nas matérias relacionadas com as suas legais atribuições.

Por outro lado, a outorga de procuração visa sempre conferir poderes representativos a outrém.

Ora, esta empresa presta serviços de assessoria à fábrica de artigos de vestuário XX mas este agente económico da RAEM nunca sentiu necessidade de se ver representada em matérias relacionadas com a segurança, prevenção, protecção contra o incêndios.

Pelo que se reputa a exigência do Corpo de Bombeiros a esta empresa é completamente destituída de fundamento legal, em razão de os Serviços Públicos na sua actividade de prestação de informações aos particulares não podem fazer exigências que não estejam legalmente descritas.

Por tudo quanto se expendeu supra, se solicita a V. Ex.cia se digne esclarecer o fundamento legal para a existência de procuração para a reunião que visava somente esclarecer as seguintes concretas questões;

- a. A partir de quantas cabeças de aspersores (sprinkler) é que se exige a apresentação de projecto na sua totalidade?
- b. A partir de quantas cabeças de aspersores (sprinkler) é que se exige a apresentação de projecto da parte alterada?
- c. O projecto poderá ser submetido directamente ao Corpo de Bombeiros para efeitos de parecer? Qual é o prazo estipulado para essa apreciação?

(...)”

Pelo ofício 437/DT/2003, de 16.6.2003, a entidade requerida enviou a seguinte resposta à carta acabada de referir (fls. 59):

“(...

As exigências impostas por esta Corporação tem em conta os interesses da população, para além de estarmos conscientes do dever de cumprir a legitimidade dos nossos procedimentos, nos termos do Código de Procedimento Administrativo.

Em 7.11.2003, o ora autor de entrada a um requerimento, com o seguinte teor (documento de fls. 6):

“(...

Exmº. Senhor Comandante do Corpo de Bombeiros da RAEM.

(A), titular do BIRM nº5/02xxxx/8, pretendendo recorrer a instância judicial vem, nos termos do nº 1, art. 63º do C.P.A., requerer a V. Ex.cia se digne conceder informação sobre a matéria seguinte:

01. A exigência feita pelo Corpo de Bombeiros à Fábrica de Artigos de Vestuário XX no sentido de esta fazer apresentação de uma procuração junto do C.B. tem, ou não fundamento legal.

02. Qual é o artigo do Código de Procedimento Administrativo que o Corpo de Bombeiros se refere no seu ofício 2435/DT/2003 de 20 de Junho de 2003?

03. A partir de que data se passou a fazer a exigência de apresentar procuração?

04. A exigência de procuração é apresentada a todos os particulares que solicitam informações ao Corpo de Bombeiros na área de prevenção e protecção contra o incêndio?

Macau, aos 06 de Novembro de 2003

(...)”

O autor deu entrada à petição inicial do presente processo na Secretaria do Tribunal Administrativo em 26.11.2003 m - fls. 2.

No dia 28.11.2003 foi entregue ao ora autor o ofício n.º5020/DT/2003, com o seguinte teor:

“(…)”

Referencia: Entrada nº 10690 (06/11/2003)

Em resposta a V/carta supracitada, vimos informar a V.Exa. que:

01. Relativa às questões dos pontos 01 e 02, tal acto tem por objectivo salvaguardar o interesse da população, sendo exercido com base no Código do Processo Administrativo; um processo administrativo só tem lugar a instauração quando solicitado pelo próprio interessado ou pelo seu procurador legal.

02. A exigência referida no ponto 03 e vigorada há já vários anos;

03. Referente ao assunto do ponto 04, caso não estiver envolvido qualquer processo administrativo, a dispensada a entrega da procuração emitida pelo respectivo interessado.

Corpo de Bombeiros, aos 18 de Novembro de 2003.”

Como resulta dos autos, após a apresentação da contestação pela entidade recorrida, pelo despacho de 10 de Dezembro de 2003 (fl. 23), foi o recorrente notificado para se pronunciar sobre o ofício de 28 de Novembro acima referido, com a cominação de ficar satisfeito pelas respostas feitas pela entidade recorrida.

Pelo requerimento de 16 de Dezembro de 2003 (fl. 24 a 28), o recorrente veio dizer que não ficava satisfeito pelas respostas e

continuava a pretender a intimação para a prestação da informação.

2. De direito

Com uma leitura cuidadosa sobre as suas alegações do recurso, cremos que, salvo melhor percepção, o recorrente levantou essencialmente esta questão: o Tribunal aquilatou erradamente a matéria de facto ao reputar o ora Recorrente por ter agido em nome de terceiros quando este sempre, ao invés, sempre agiu em nome próprio na qualidade de prestador de serviços na área de assessoria, portanto chegou a errada conclusão de que o recorrente não tinha interesse e legitimidade em se socorrer ao disposto no artigo 108º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC) pois no âmbito do artigo 3º-10 do Regulamento Administrativo nº 24/2001 qualquer entidade privada pode pedir informações ao Corpo de Bombeiros.

A sentença recorrida continha dois fundamentos subsidiários, um é que o recorrente carecia de interesse directo ou legítima na obtenção da alegada informação e outro é que, caso assim tivesse interesse, não satisfaria os requisitos previstos no artigo 108º do CPAC.

Antes, temos de esclarecer o seguinte:

Embora o recorrente tenha mencionado nas sua conclusões o pedido daquela empresa de 23 de Maio de 2003 sobre a prestação das informações, parece que não eram estas informações que, no fundo, o

recorrente pretendia pelo presente processo de intimação. Não vamos apreciar esta questão.

Porém, mesmo na hipótese de que o recorrente pretendia obter a intimação para a prestação destas informações, é manifesto que tal pretensão não possa ser satisfeita por via do presente processo, pois, para intimar a entidade recorrida a prestar as informações constantes do requerimento de 23 de Maio de 2003, independentemente de ser legítimo e ter interesse directo o recorrente, bem assim do teor da resposta a este requerimento, pelo seu ofício de 16 de Junho de 2003, o acto foi praticado fora do prazo previsto no artigo 109º do CPAC, razão pela qual o recurso contencioso não devia conter o pedido para intimar para a prestação destas informações.

Avancemos então.

Como se sabe o Código do Procedimento Administrativo consagra o direito dos particulares interessados o direito à informação, dispondo o seu artigo 63.º sob título de “Direito dos interessados à informação” que:

“1. Os particulares têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. As informações a prestar abrangem a indicação do serviço onde o processo se encontra, os actos e diligências praticados, as deficiências a suprir

pelos interessados, as decisões adoptadas e quaisquer outros elementos solicitados.

3. Não podem ser prestadas informações sobre peças ou elementos:

a) Que, nos termos legais, estejam classificados como secretos ou confidenciais, enquanto essa classificação não for retirada pela entidade competente;

b) Cujo conhecimento pelos interessados possa comprometer o fim principal do procedimento ou direitos fundamentais de outras pessoas.

4. As informações solicitadas ao abrigo deste artigo devem ser fornecidas no prazo máximo de dez dias úteis.

5. A recusa da prestação de informações é sempre fundamentada e, se o interessado o solicitar, formulada por escrito.”

E por sua vez o seu artigo 66º prevê a extensão do direito de informação, dizendo que:

“1. Os direitos reconhecidos nos artigos 63.º a 65.º são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam.

2. O exercício dos direitos previstos no número anterior depende de despacho do dirigente do serviço, exarado em requerimento escrito, instruído com os documentos probatórios do interesse legítimo invocado.”

Sob o princípio da administração aberta, a Lei ainda garante o direito dos particulares de acesso aos arquivos e registos administrativos,

mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito, com a reserva, porém, do direito de acesso aos documentos nominativos à pessoa a quem os dados digam respeito e a terceiros que demonstrem interesse directo e pessoal.

Para exercer este direito substantivo, pode o particular lançar mão ao meio nomeadamente da acção para a prestação de informação, desde que satisfaça os pressupostos previstos na Lei adjectiva.

Sabe-se que os pressupostos de deduzir a intimação estão previstos no artigo 108.º do Código de Processo Administrativo e Contencioso, onde se diz:

“1. Quando não seja dada satisfação às pretensões formuladas ao abrigo dos artigos 63.º a 67.º do Código do Procedimento Administrativo ou de lei especial sobre direito dos particulares à informação, consulta de processo ou passagem de certidão, o interessado ou o Ministério Público podem pedir a intimação do órgão administrativo competente nos termos e com os efeitos previstos na presente secção.

...”

Como podemos ver, há, em princípio, três formas típicas para a prestação da informação procedimental:¹

1ª - a informação directa;

2ª - a consulta do processo; e

¹ Acórdão do STA de Portugal de 20 de Maio de 1999.

3ª - as certidões.

Como também podemos ver, quer o direito à informação previsto no artigo 63º do CPA, quer o direito extensivo previsto no artigo 66º do mesmo Código, pressupõem a existência de um procedimento administrativo e são os elementos procedimentais que constituem objecto incidido pelo direito à informação.

In casu, o recorrente, com a pretensão de obter a satisfação ao solicitado no requerimento de 7 de Novembro de 2003, não pretende aceder a determinados elementos de um PROCESSO, mas o seguinte:

“01. A exigência feita pelo Corpo de Bombeiros à Fábrica de Artigos de Vestuário XX no sentido de esta fazer apresentação de uma procuração junto do C.B. tem, ou não fundamento legal?

02. Qual é o artigo do Código de Procedimento Administrativo que o Corpo de Bombeiros se refere no seu ofício 2435/DT/2003 de 20 de Junho de 2003?

03. A partir de que data se passou a fazer a exigência de apresentar procuração?

04. A exigência de procuração é apresentada a todos os particulares que solicitam informações ao Corpo de Bombeiros na área de prevenção e protecção contra o incêndio?”

Conforme o teor dos primeiros dois pontos, o que o recorrente pretende parece ser o exercício do seu direito à informação pela forma de

obter a *informação directa*, informação esta que não é mais do que a emissão de um juízo ou entendimento da administração sobre a legalidade da exigência da procuração, enquanto o nos últimos dois, pede informações sobre a prática que a administração tem tido relativamente à exigência de procurações.

A sua pretensão não contende minimamente com a obtenção da informação sobre os elementos procedimentais que constam dos arquivos, processos ou registos, mas sim uma declaração de opiniões ou parecer da administração, em concreto ou em abstracto, sobre determinados assuntos, que nunca pode ser satisfeita por esta forma.² Ou seja, embora o recorrente tenha dito que não ficou satisfeito pela resposta do Corpo de Bombeiros de 28 de Novembro de 2003, o seu “direito” não é o que é consagrado nos artigos 63º a 66º do CPA e garantido que, por isso, nunca pode ser deferido pelo recurso à acção para a prestação de informação nos termos do disposto no artigo 108º do CPAC. Como bem se referiu na sentença recorrida, “[i]nformação esta que uma vez que essa exigência ou é legal – e efectivamente é, face ao disposto no artigo 54º nº 1 do CPA – e então não existe o dever de dar a informação – ou não é legal e então o dever de informação existe, qualquer que tenha sido a anterior prática da autoridade administrativa”.

Ainda por cima, não nos pouparemos a referir que, embora o recorrente não pretendesse obter as informações constantes do requerimento de 23 de Maio de 2003, pretendia, com o requerimento de

² Julgou neste sentido o Acórdão do STA de 21 de Dezembro de 1995.

7 de Novembro de 2003, que o Corpo de Bombeiros “esclarecesse” o que resulta da resposta àquele requerimento de 23 de Maio. Neste estava em causa uma exigência feita à fábrica de Artigos XX e só esta fábrica é que teria interesse directo e legítimo na obtenção da resposta ou do esclarecimento acerca da exigência e legalidade da procuração.

De qualquer modo, o pedido do recorrente mereceria um indeferimento, até o liminar, e os fundamentos do presente recurso também não merecem qualquer provimento.

Pelo exposto, acordam neste Tribunal de Segunda Instância em negar provimento ao recurso interposto por (A).

Custas pelo recorrente.

Macau, RAE, aos 27 de Maio de 2004

***Choi Mou Pan (Relator) – João A. G. Gil de Oliveira – Lai Kin Hong
(com declaração de voto)***

Magistrado do M^o. P^o. presente - Victor Manuel Carvalho Coelho

Recurso nº 72/2004

Declaração de voto

O alegado “pedido de informação” do recorrente dirigido ao Corpo de Bombeiros versa sobre “informações” diversas daquelas que estão contempladas nos artºs 63º a 67º do CPA.

Daí obviamente é inidónea a acção para prestação de informação prevista nos artºs 108º e ss do CPAC, sem mais é de desatender a acção intentada.

Deste modo, pela inidoneidade manifesta da acção e só por ela, acompanhando a douta posição do M. P. expressa na parte final do seu parecer a fls. 92 dos presentes autos, entendo que decidiu bem o tribunal *a quo* ao indeferir o requerido.

R.A.E.M., 27MAIO2004

O juiz

Lai Kin Hong