

Proc. nº 850/2021

(Autos de Recurso Jurisdicional Contencioso Administrativo)

Data: 18 de Novembro de 2021

ASSUNTOS:

- Direito à informação

SUMÁRIO:

- A acção para prestação da informação, consulta de processo ou passagem de certidão tem como objecto e pressuposto uma decisão administrativa, expressa ou tácita, que não dê integral satisfação às pretensões destinadas ao exercício do direito à informação.
- A apreciação da legitimidade de quem queira exercer o direito à informação é precedente e antecedente à decisão quanto ao mérito da pretensão para este efeito. Daí que a recusa ao abrigo dos preceitos, consoante cada caso, nos n.º 3 do art. 63º, n.º 1 do art. 64º e n.º 3 do art. 67º do CPA tem como pressuposto e condição inultrapassáveis que o peticionante da informação tenha demonstrado a sua legitimidade.

O Relator,

Ho Wai Neng

Proc. nº 850/2021

(Autos de Recurso Jurisdicional Contencioso Administrativo)

Data: **18 de Novembro de 2021**

Recorrente: **A (Requerente)**

Entidade Recorrida: **Director dos Serviços de Finanças (Entidade
Requerida)**

***ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA
DA R.A.E.M.:***

I – Relatório

Por sentença de 23/09/2021, o Tribunal Administrativo da RAEM julgou improcedente a acção interposto pelo Requerente A.

Dessa decisão, vem o Requerente interpor o presente recurso jurisdicional, alegando, em sede de conclusão, o seguinte:

- a) *O presente recurso vem interposto da douta Sentença decretada em 23 de Setembro de 2021, pelo Tribunal Administrativo, que julgou improcedente o pedido de acção de intimação para prestação de Informação, Consulta de Processo e Passagem de Certidão contra o Senhor Director dos Serviços de Finanças, mediante o qual o Recorrente requereu a intimação do Senhor Director dos Serviços de Finanças para, nessa qualidade, mandar passar certidão com todos os elementos que justificaram a inscrição matricial da titularidade de B;*
- b) *Decorre da douta sentença que o Tribunal a quo aceita que as informações*

ocultadas pelo Requerido são irrelevantes para a satisfação da pretensão do Requerente, ora Recorrente, dando por suficiente a explicação do Requerido de que as partes riscadas a tinta preta na certidão emitida pelo Chefe da Repartição de Finanças não interessam ao Requerente;

- c) Os artigos 9.º e 385.º do Código de Processo Civil ("CPC") invocados pelo Tribunal a quo para justificar a aceitação e confiança na explicação do Requerido estabelecem apenas os deveres de lealdade e probidade, isto é, tratam-se de regras de conduta que os sujeitos processuais devem observar em qualquer acto processual sob pena de lhe serem aplicadas as sanções previstas no 385.º do CPC;*
- d) e não de qualquer presunção legal de que os sujeitos processuais actuam sempre em conformidade com esses deveres de lealdade e probidade nem permitem ao julgador formar legalmente a sua presunção judicial;*
- e) Na verdade, ao abrigo do artigo 342.º e seguintes do Código Civil, praesumptiones facti ou hominis é possível na medida em que o julgador tire de um facto conhecido uma ilação para firmar um facto desconhecido;*
- f) Não é arbitrária essa presunção judicial, dado que o julgador está sempre sujeito a regras de probabilidade e de experiência que fazem ligar o facto desconhecido ao facto conhecido;*
- g) Pelo que a presunção do Tribunal a quo fundada numa mera explicação do Requerido viola os artigos 9.º e 385.º o Código de Processo Civil e os artigos 342.º e seguintes do Código Civil.*
- h) Ao formar a sua presunção judicial, o Tribunal a quo concluiu, por outro lado, que as informações ocultadas pelo Requerido são irrelevantes para a tutela dos interesses próprios do Requerente;*

- i) *Não cabe a terceiros, nomeadamente, ao Requerido determinar qual o valor e relevância das informações para o Recorrente, nem os artigos 63.º a 67.º do CPA prevêm qualquer margem de discricionariedade para a Administração Pública avaliar a relevância do ponto de vista dos interesses de um dos proprietários do imóvel, com interesse directo na informação que respeita ao mesmo imóvel;*
- j) *A relevância ou não de documentos e informações para a tutela dos interesses do particular não constitui um pressuposto legal para a Administração Pública poder recusar legalmente a prestação de informações;*
- k) *Quer por força da extensão do direito de informação, prevista nos termos do artigo 66.º do CPA, quer por força do Princípio da Administração Aberta, consagrado ao abrigo do artigo 67.º do mesmo diploma legal, o Recorrente tem interesse e legitimidade em requerer a passagem da aludida certidão com teor integral, que são, aliás, reconhecidos como indiscutíveis peio Exmo. Magistrado do Ministério Público, no douto parecer, junto a estes autos;*
- l) *Tal como o próprio Requerido reconhece na sua contestação, é evidente que, neste caso, não estão em causa quaisquer documentos classificados, ou que revelem segredo comercial ou industrial, previstos nos termos do artigo 66.º ex vi o artigo 64.º, ambos do CPA.*
- m) *Uma vez que se trata de um registo matricial com cerca de cem anos, não está em causa a intimidade das pessoas, muito menos a segurança do Território ou a investigação criminal, pelo que não se verificam os limites previstos nos termos do artigo 67.º, n.º 3 do CPA.*

- n) *Não se verificando os limites supra referidos, através dos quais o legislador restringe o direito à informação dos particulares, não resta qualquer alternativa ao Director dos Serviços de Finanças senão a passagem da certidão integral, isto é, a certidão com os elementos que foram ocultados pelo mesmo.*
- o) *Nem pode Tribunal a quo julgar improcedente a acção de intimação com base nas alegações do Requerido, uma vez que só o pode fazer com fundamento nas razões que, nos termos do CPA ou de lei especial, permitem ao órgão administrativo recusar ou limitar a satisfação da pretensão do interessado, conforme o disposto no artigo 112.º, n.º 2 do CPAC.*
- p) *Razão pela qual a douta sentença viola também os artigos 63.º a 67.º do CPA e o artigo 112.º, n.º 2 do CPAC.*

*

A Entidade Requerida **Director dos Serviços de Finanças** respondeu à motivação do recurso do Requerente nos termos constantes a fls. 88 a 97 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, pugnando pela improcedência do recurso.

*

O Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

“ ...

Nas alegações do recurso jurisdicional em apreço, o ora recorrente solicitou a revogação da sentença em crise e ainda a “intimação do Exmo. Senhor dos Serviços de Finanças para, nessa qualidade, mandar passar certidão com os documentos em falta que justificaram a inscrição matricial da titularidade de B, com as demais

consequenciais legais.”

Quid juris?

*

Bem, a lógica argumentativa da sentença em escrutínio evidencia que a invocação pelo MMº Juiz a quo do princípio da boa fé se destinou a sustentar e justificar a sua convicção de ser verdadeiro o facto alegado no art.9º da contestação, aí se lê “9. A parte que foi ocultada ao Requerente refere-se a outros artigos da matriz relativamente ao qual o Requerente não pediu informação.” O que equivale a dizer que de acordo com o raciocínio do MMº Juiz a quo, o princípio da boa fé contemplado no art.9º do CPC é o suporte legal da supramencionada convicção dele.

Nesta linha de ponderação e sem prejuízo do elevado respeito pela opinião em sentido diferente, não podemos deixar de colher que a “errada aplicação do princípio da boa fé” arrogada pelo recorrente/Requerente é descabida e deriva do mal-entendido dele.

O disposto no n.º1 do art.108º do CPAC, implica, sem sombra de dúvida, o acolhimento e positivação da regra tradicional da antecedência da decisão administrativa – a acção para prestação da informação, consulta de processo ou passagem de certidão tem como objecto e pressuposto uma decisão administrativa, expressa ou tácita, que não dê integral satisfação às pretensões destinadas ao exercício do direito à informação.

Da disposição no referido n.º1 do art.108º decorre que a sobredita acção tem por pressuposto processual – interesse em agir – a insatisfação total ou parcial da cada pretensão concreta que constitui o único factor para se aferir casuisticamente se haja a insatisfação total ou parcial.

No vertente caso, acontece que o recorrente/Requerente requereu

*propositadamente, ao Chefe da Repartição de Finanças de Macau, a passagem de “certidão comprovativa da qual constem as fotocópias de todos os documentos que fundamentaram a inscrição matricial da titularidade de B, que está inscrito na matriz como um dos comproprietários” do prédio rústico inscrito sob o n.º*****8 na matriz predial (doc. de fls.40 dos autos).*

*Chegando aqui, podemos concluir com tranquilidade que a parte ocultada da Certidão n.º17481/2021 emitida ao recorrente pela Repartição de Finanças de Macau (doc. de fls.42 a 45 dos autos), fica fora do seu requerimento para passagem de certidão, por tal parte dizer respeito ao artigo matricial diferente do artigo n.º*****8 da matriz predial.*

Daí resulta necessariamente que tanto a DSF como o MMº Juiz a quo não ficavam nem ficam obrigados a esclarecer qual o número desse artigo da matriz, e em boa verdade, é ilegítima a finalidade arrogada no art.21.º das alegações do presente recurso jurisdicional (... para que ele possa posteriormente consultar e confirmar o respectivo conteúdo).

*No art.10.º da contestação, o Exmo. Senhor Director da DSF afirma peremptoriamente que dos documentos constantes do processo administrativo relativo o prédio inscrito na matriz predial sob o artigo n.º*****8 não consta qualquer documento que fundamente o registo do contribuinte B, tendo apenas registado no Livro da Matriz Predial que B é comproprietário do prédio. Na nossa modesta opinião, não se descortina nenhuma razão para pôr em dúvida desta afirmação.*

*Sucedendo ainda que a Certidão n.º012329/NCP/2021 da contribuição predial urbana constata suficientemente que o indivíduo de nome B é único titular da quota 50% na compropriedade do prédio rústico inscrito sob o n.º*****8 na matriz predial (doc. de fls.31 dos autos).*

Tendo em conta os destinos mencionados nos arts.9.º e 15.º a 18.º das alegações do recurso jurisdicional (cfr. fls.67 a 81 dos autos), colhemos que a Certidão n.º17481/2021 conjugada com Certidão n.º012329/NCP/2021 da contribuição predial urbana dá integralmente satisfação à pretensão do recorrente em sede de exercer o direito à informação. Quer dizer que a pretensão dele para efeitos do direito à informação encontra integralmente satisfeita, por isso e nesta medida, é sólida a conclusão do MM.º Juiz a quo, no sentido de que ao ora recorrente não falta nada – tendo ele já recebido todas as informações existentes na posse da Administração que digam respeito à pretensão informativa formulada.

E, é impecável e igualmente sólida a posição do MM.º Juiz a quo traduzida em afirmar: Por outro lado, se apesar de não respeitar à matriz predial em que o Requerente esteja directamente interessado, o mesmo pretende ainda o respectivo acesso, deveria, em primeira linha, apresentar o requerimento à Requerida, provocando junto dela uma resposta inequívoca, a fim de poder reagir judicialmente contra esta. Só assim se encontra cumprido o requisito do interesse em agir relativamente à parte das informações alegadamente “insatisfeitas”.

*

Em relação à “parte ocultada” supra apontada, o que é sem sombra de dúvida é que se trata de registos administrativos que seja nominativos e alehios, assim e nos termos do disposto no n.º2 do art.67º do CPA, cabe ao recorrente/Requerente demonstrar o interesse directo e pessoal.

Logicamente, a apreciação da legitimidade de quem queira exercer o direito à informação é precedente e antecedente à decisão quanto ao mérito da pretensão para este efeito. Daí flui que a recusa ao abrigo dos preceitos, consoante cada caso, nos n.º3 do art.63º, n.º1 do art.64º e n.º3 do art.67º do CPA tem como pressuposto e condição

inultrapassáveis que o peticionante da informação tenha demonstrado a sua legitimidade.

Sendo assim e na medida em que o recorrente não constatou a sua legitimidade relativa à sobredita “parte ocultada”, não faz sentido que ele assaque, à douta sentença in quaestio, a violação do disposto nos art.63.º e 67.º do CPA bem como no n.º1 do art.112.º do CPAC.

Por todo o expendido, propendemos pelo não provimento do presente recurso jurisdicional.

....”.

*

Foram colhidos os vistos legais dos Mmºs Juizes-Adjuntos.

*

II – Factos

Foi assente a seguinte factualidade pelo Tribunal *a quo*:

- O ora Requerente é proprietário de uma quota parte de 1/4 parte indivisa do prédio sito em Macau, na Rua de, n.ºs 3 e 3A e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º *** a fls. 7v do livro B5 e da respectiva inscrição n.º 1*****G (Conforme o doc. junto da petição inicial, fls. 13 a 30 dos autos).
- O dito prédio encontra-se inscrito na matriz predial sob o n.º *****8 a favor do Requerente e dos senhores B, C e D (conforme o doc. junto da petição inicial a fls. 31 dos autos).
- O Requerente e D pretenderam reunir toda a informação sobre os registos do titularidade do imóvel em causa para instruírem

uma acção de usucapião.

- Em 19/08/2021, o Requerente solicitou ao Chefe da Repartição de Finanças a passagem da certidão comprovativa da qual constem as cópias de todos os documentos que fundamentaram a inscrição matricial da titularidade de B, que está inscrito na matriz como um dos comproprietários do mesmo prédio rústico, para fins judiciais (conforme o doc. junto da petição inicial a fls. 40 dos autos).
- Seguidamente, em 23/08/2021, foi-lhe passada a certidão n.º 17481/2021 com a junção da fotocópia das duas folhas extraídas do livro (conforme o doc. junto da petição inicial a fls. 42 a 45 dos autos).
- Nas ditas duas folhas, apenas é possível ler os nomes de F e B e a morada do imóvel em causa, e o valor do rendimento colectável, estando as restantes informações cobertas com tinta preta (cfr. *ibidem*).
- Em 06/09/2021, o Requerente intentou a acção, intimando a Requerida à passagem da certidão sobre os elementos em falta que justificaram a inscrição material da titularidade de B.

*

III – Fundamentação

A sentença recorrida tem o seguinte teor:

“ ...

Como é sabido, a propositura da acção para prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão pressupõe “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...” (conforme se diz no artigo 108.º, n.º 1 do CPAC).

Portanto, pretende-se, com este meio processual, concretizar o direito à informação dos administrados, tanto da natureza procedimental como da não procedimental, tudo em obediência ao princípio da administração aberta, nos termos dos artigos 63.º a 67.º do CPA, por força dos quais está a Administração constituída no dever de informar. E em caso do seu incumprimento faltoso, será esta inelutavelmente intimada pelo Tribunal no sentido de facultar ao interessado os elementos solicitados.

No caso dos autos em apreço, estamos perante um pedido da intimação para a prestação da informação formulado perante o Tribunal na sequência da ocorrência da satisfação parcial da sua pretensão, por não lhe ter sido facultadas integralmente as informações constantes das duas folhas do livro de registo da matriz predial relativamente ao prédio em causa.

Não se destinando a pretensão ora deduzida às informações sobre um determinado procedimento em curso, enquadra-se o caso no âmbito do disposto no artigo 67.º do CPA, que dispõe o seguinte:

“Artigo 67.º

(Princípio da administração aberta)

1. Os particulares têm direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito.

2. O direito de acesso aos documentos nominativos é reservado à pessoa a quem os dados digam respeito e a terceiros que demonstrem interesse directo e pessoal.

3. O acesso aos arquivos e registos administrativos pode ser recusado, mediante decisão fundamentada, em matérias relativas à segurança do Território, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

4. O acesso aos arquivos e registos administrativos faz-se em regra mediante a passagem de certidões ou fotocópias autenticadas dos elementos que os integram, sendo possível a consulta directa dos documentos arquivados ou registados quando a lei a permita ou quando o órgão competente a autorize.

5. A consulta directa ou a passagem de certidões ou fotocópias, quando permitidas ou autorizadas, devem ser asseguradas aos interessados no prazo máximo de dez dias úteis.”

Conforme ensinam Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, “O artigo 64.º (conforme o artigo 67.º do nosso Código vigente) é mais vasto no campo da fonte informativa. Agora não se tem acesso à matéria do procedimento administrativo, cuja existência aliás não pressupõe necessariamente, mas sim aos elementos contidos nos arquivos ou registos administrativos. É, assim, um direito à informação administrativa, não à informação procedimental...” (cfr. Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado, p. 408).

Pois bem, a regra que vale aqui é a de “livre acesso” – “o que a Administração sabe, o administrado tem o direito de saber”, em virtude da qual deve ser reconhecido a todos os particulares o direito de livre acesso a informações constantes de documentos, processos, arquivos e registos administrativos. A excepção à dita regra encontra-se prevista nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, isto é, quando está em causa o acesso aos documentos nominativos, ou o acesso pretendido incide sobre os documentos administrativos que envolvam matérias relativas à segurança da RAEM, à investigação criminal e à intimidade das pessoas, casos em que prevalece a regra

inversa, da proibição de acesso.

*Ora bem, segundo o defendido pela Requerida, a não satisfação integral da pretensão particular em caso fundamenta-se unicamente no facto de “a parte que foi ocultada ao Requerente refere-se a outro artigo da matriz relativamente ao qual o Requerente não pediu informação” e “com efeito, dos documentos constantes no processo administrativo relativo ao prédio com os n.ºs 3 e 3 A da Rua de, Macau, inscrito na matriz predial sob o artigo n.º ****8 **não consta qualquer documento que fundamente o registo do contribuinte B, tendo apenas registado no Livro da Matriz Predial que B é comproprietário do prédio**” – conforme se alega nos artigos 9 e 10 da contestação.*

*Ou seja, o que a mesma alegou foi a irrelevância das informações pretendidas mas ocultadas para a tutela dos interesses próprios do Requerente por dizer respeito ao outro artigo da matriz, não à matriz predial sob o artigo n.º ****8 em causa, as quais não vêm incluídas no pedido inicialmente formulado perante a Requerida em 19/08/2021. Neste sentido, a satisfação por via judicial da pretensão informativa nesta parte dependerá da prévia apresentação do requerimento à entidade competente.*

Se tida por verdadeira tal afirmação (Na realidade, não temos alternativa senão confiar na veracidade desta afirmação, uma vez que o princípio da boa-fé previsto no artigo 9.º do CPC impõe às partes processuais o dever de lealdade e probidade, na vertente de dever articular os factos verdadeiros, sob pena de ser condenado como litigante de má-fé, pela chamada má-fé substancial – nos termos do artigo 385.º do CPC. E aliás, tal dever exige-se igualmente em relação aos comportamentos dos mandatários, - por força do artigo 388.º do CPC), cremos que não tem a razão o Requerente para insistir na obtenção dos elementos em falta – porque de facto não lhe falta mais nada – tendo este já recebido todas as informações existentes na posse da

Requerida que digam respeito à pretensão informativa formulada.

Por natureza das coisas, o meio processual desta acção para prestação de informação, pressupõe a pré-existência dos elementos em poder da Administração, não devendo esta ser intimada a facultar os elementos que não tem. Assim como entendido pelo Dr. José Cândido de Pinho, na Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso (Volume II. Artigos 97.º a 187.º, p. 73): “...Quer dizer, não pode a Administração satisfazer a pretensão dos particulares se a intenção for a de produzir novos documentos, ou praticar actos administrativos novos, ou organizar os elementos em dossier que estejam dispersos para melhor consulta, esclarecer por escrito convicções ou intenções da autoridade em causa, etc., etc., tal como não são enquadráveis no âmbito do direito à informação os pedidos relativos à aclaração ou interpretação de termos jurídicos...”

Portanto, por mais incompleta ou deficiente que seja a informação dada pela Administração no entender do Requerente, se a mesma já não tem elementos para satisfazer a pretensão deste e assim assumiu expressamente, não se vê então razão para ser mais intimada neste Tribunal.

Por outro lado, se apesar de não respeitar à matriz predial em que o Requerente esteja directamente interessado, o mesmo pretende ainda o respectivo acesso, deveria, em primeira linha, apresentar o requerimento à Requerida, provocando junto dela uma resposta inequívoca, a fim de poder reagir judicialmente contra esta. Só assim se encontra cumprido o requisito do interesse em agir relativamente à parte das informações alegadamente “insatisfeitas”.

Neste sentido, “a admissibilidade do pedido de intimação pressupõe que o interessado tenha começado por requerer à entidade competente a prestação da informação, a consulta do documento ou a passagem da certidão. Também neste caso, a

apresentação de requerimento constitui um requisito de cuja observância depende a existência de uma situação de necessidade de tutela judicial e, portanto, a constituição de um interesse em agir em juízo. Na ausência da apresentação de requerimento, faltará, portanto, o requisito do interesse processual, pelo que um eventual pedido de intimação que seja intentado nessas circunstâncias terá de ser rejeitado por falta desse pressuposto processual” (cfr. Mário Aroso de Almeida, Manual de Processo Administrativo, 2010, Almedina, p. 137, apud. Viriato Lima e Álvaro Dantas, Código de Processo Administrativo Contencioso, CFJJ, 2015, pp. 316 a 317).

Tudo visto, resta decidir.

III. Decisão

Face ao exposto, decide-se:

Julgar improcedente a acção, por consequência, é a Requerida absolvida do pedido.

...”.

Trata-se duma decisão ajuizada e correcta, pelo que é de louvar a sentença recorrida, e ao abrigo do nº 5 do artº 631º do CPCM, *ex vi* do artº 1º do CPAC, é de negar provimento ao recurso com os fundamentos constantes na decisão impugnada.

*

IV – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em negar provimento ao presente recurso jurisdicional.

*

Custas pelo Requerente, com taxa de justiça de 4UC.

Notifique e registe.

*

RAEM, aos 18 de Novembro de 2021.

(Relator)

Ho Wai Neng

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong

(Segundo Juiz-Adjunto)

Rui Carlos dos Santos Pereira Ribeiro

Mai Man Ieng