



Parecer n.º 363.../2011

Processo n.º 521/2011

Queixa de: Access Info Europe

Entidade requerida: Instituto Nacional de Aviação Civil, IP

I – Factos e pedido

1. A Access Info Europe¹ solicitou ao Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC) o acesso a informação e documentos relativos à passagem de aviões no espaço aéreo português, sua origem e destino e quaisquer desembarques em aeroportos portugueses, entre as datas que para cada um especifica.

Do pedido consta lista dos aviões.

2. O INAC informou que as aeronaves em causa *“foram utilizadas na operação de voos particulares, pelo que não se encontrando afectas a serviços aéreos internacionais regulares, não existiu qualquer autorização ou aprovação por parte deste Instituto, em conformidade com o art. 5.º da Convenção sobre a aviação Civil Internacional”*.

Acrescentou que *“as aeronaves utilizadas na operação de voos particulares têm o direito, sob a condição de serem observadas as disposições da Convenção de Chicago, de sobrevoar o território de um Estado Contratante, quer para nele entrar, quer para o atravessar sem aterrar, e de nele fazer escalas não comerciais, sem prévia autorização, por parte desse Estado.”*

Mais referiu que *“não tendo como existir qualquer autorização por parte deste Instituto não dispomos de qualquer documento relacionado com os voos em causa”*.

3. Face ao teor da resposta a Access Info Europe apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), referindo o seguinte:
 - O INAC já forneceu o mesmo tipo de informação, respeitando a algumas das aeronaves referidas no requerimento, incluindo *“formulários de tráfego inscritos com o logo do INAC”* e listas com resumos da informação *constante dos* formulários, preparadas pelo INAC, que parece deter a informação requerida;

¹ ONG, com sede em Madrid. Conforme informação disponível em <http://www.access-info.org/>.



A

- O INAC, que está sujeito à Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, tendo fornecido no passado informação idêntica à requerida, *“consegue fornecer esta Informação”*;
 - Os aviões em causa foram contratados por autoridades estaduais.
4. Convidado a pronunciar-se, o INAC reafirmou o teor da resposta dada à requerente, informou *“que não dispõe oficialmente dos elementos solicitados”* e que o facto de os voos terem natureza particular, implica, desde logo, que caiam fora da sua jurisdição.

Quanto à menção de o INAC ter antes fornecido o mesmo tipo de informação em 2006, refere que *“desconhece a que documento se refere a requerente na medida em que não o junta ao processo”*.

Sobre os formulários de tráfego referiu que *“os mesmos são aprovados pelo INAC, I.P. encontrando-se, naturalmente, aposto o logótipo deste Instituto em todos uma vez que se trata de formulários oficiais, não sendo contudo este Instituto que procede ao respectivo preenchimento. [...] são preenchidos pelas companhias aéreas operadoras ou pelo agentes de handling contratados para a operação em causa e o seu preenchimento é da responsabilidade daqueles”*.

Acrescentou que *“suspeita que os voos em causa respeitam aos designados “voos CIA”, que, a ser o caso, são considerados voos de Estado, nesta situação específica da responsabilidade dos Estados Unidos da América, tratando-se de matéria que extravasa totalmente a jurisdição deste Instituto”*.

Acrescentou que *“em Portugal, tal assunto a ter sido tratado terá merecido a coordenação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo que a prestação de qualquer informação ou o envio de quaisquer documentos devem ser solicitados a essa entidade em virtude de se poder, eventualmente, estar perante elementos que se inserem no n.º 1 do art. 6.º da [...] Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, avaliação que [...] não pode efectuar”*.

Mais referiu que *“não possui a informação e documentos solicitados pelo que não tem como enviar tais elementos na medida em que não existiu qualquer autorização por parte deste Instituto relativamente aos voos em causa não dispondo, pois, [...] de quaisquer elementos relacionados com os voos em causa, conforme aliás, [...] comunicou à entidade requerente”*.



II – Apreciação jurídica

1. A entidade requerida encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), artigo 14.º, n.º 1, alínea c).

Serão deste diploma legal os preceitos normativos mencionados, posteriormente, sem qualquer outra referência.

2. O regime geral de acesso aos documentos administrativos consta do artigo 5.º, nos termos do qual “[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.”

A LADA considera documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome, artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

Nestes termos, o acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado, sem que haja necessidade de apresentar qualquer tipo de justificação ou fundamentação.

O artigo 6.º identifica algumas restrições ao direito de livre acesso:

- Quando se trate de documentos nominativos (n.º 5);
- Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.º s 1, 2, 3, e 4).

Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, “[o]s documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco ou causar dano à segurança interna e externa do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através da classificação nos termos de legislação específica.”

O direito de acesso à informação está, ainda, 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 Estado².

3. A requerente solicitou ao INAC informações e documentos respeitantes à passagem de determinados aviões no espaço aéreo português, nas datas indicadas no pedido.

O INAC informou a requerente e a CADA que, não existindo, nos termos da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, prévia autorização (sua) para a passagem de voos particulares no espaço aéreo português, sendo os designados “voos CIA” voos de Estado (matéria que extravasa a sua jurisdição), não possui ou detém “*quaisquer elementos relacionados com os voos em causa*”.

Mais informou a CADA que a matéria dos voos, ao que lhe parece, relacionados com os designados “voos CIA”, a ter sido tratada, mereceu a coordenação no Ministério dos Negócios Estrangeiros, entidade a quem deve ser solicitada qualquer informação ou documentos.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea d), a entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias, informar “*que não possui o documento e, se souber qual a entidade que o detém, remeter-lhe o requerimento, com conhecimento ao requerente*”.

4. No entanto, das respostas dadas não resulta claro que o INAC não detém qualquer informação ou documento sobre os voos em causa, ou apenas que não detém qualquer informação ou documento sobre eventual autorização para a passagem dos referidos voos no espaço aéreo português.

Assim, na resposta dada à CADA o INAC referiu que “*não dispõe oficialmente dos elementos solicitados*” (sublinhado nosso); que (referindo-se aos formulários de tráfego) “*desconhece a que documento se refere a requerente na medida em que não o junta ao processo*”; e que, atendendo ao facto de o assunto relacionado com os “voos CIA” ter sido coordenado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros “*não pode*” avaliar se os documentos em causa estão ou não sujeitos à restrição de acesso prevista no artigo 6.º, n.º 1.

² Cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430; J. RENATO GONÇALVES, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra, 2002, pp. 51 e ss.



A LADA não exclui do seu âmbito de aplicação informações ou documentos detidos ainda que “*não oficialmente*” (alínea a), n.º 1, artigo 3.º).

Não detendo a informação ou documento relativo aos voos em causa (e não apenas relativo à autorização prévia), deveria o INAC, sem mais, informar a requerente desse facto.

Não se entende, por isso, a afirmação de que não podia avaliar os documentos por respeitarem a assunto tratado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

5. O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, que a CRP consagra no seu artigo 268.º, n.º 2, e do qual a LADA é um desenvolvimento normativo, é um direito com assento constitucional, um direito material e formalmente constitucional, um direito valorado por si.

Sendo um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplica-se-lhe o regime próprio destes (artigo 17.º da CRP) e as restrições só podem operar por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei autorizado (artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP) e nos “*casos expressamente previstos na Constituição limitando-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*” (artigo 18.º, n.º 2, da CRP), devendo “*revestir carácter geral e abstracto, não podendo ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais*” (artigo 18.º, n.º 3, da CRP).

O facto de um mesmo documento poder ser detido por mais de uma entidade pública não permite a qualquer das detentoras a recusa do acesso com fundamento em que uma outra o possa fazer, pois todas estão obrigadas a satisfazer os pedidos de acesso que lhe sejam dirigidos. Isto é, detendo a entidade requerida o documento a que o requerente pretende aceder, tem o dever de o facultar, sendo irrelevante que uma outra qualquer entidade pública também o detenha (alínea a) do n.º 1 do artigo 3º).

Neste sentido se pronunciou o Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção), proferido em 19 de Janeiro de 2010. Nesse Acórdão (n.ºs 80 a 82), o Tribunal considerou que “*o legislador comunitário, com a adopção do Regulamento n.º 1049/2001, aboliu designadamente a regra do autor que prevalecia até então. Neste contexto, há que admitir que interpretar o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento*



n.º 1049/2001, que prevê que um Estado Membro pode pedir a uma instituição que não divulgue um documento que emane desse Estado sem o seu acordo prévio, no sentido de que confere ao Estado Membro um direito de veto geral e incondicional que permite que este se oponha, de forma puramente discricionária e sem ter de fundamentar a sua decisão, à divulgação de todo e qualquer documento na posse de uma instituição comunitária pelo simples facto de o referido documento emanar desse Estado Membro não é compatível com os objectivos do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão do Tribunal de Justiça IFAW, n.º 58)."

6. Face ao exposto, não tendo sido solicitada informação ou documentos sobre a autorização prévia de voos, entende-se que caso existam na posse do INAC quaisquer informações ou documentos, relativos à passagem de determinados aviões em espaço aéreo nacional nas datas especificadas pela requerente deve ser facultado o acesso aos mesmos.

A existirem, os documentos requeridos, são, em princípio, não nominativos, de acesso livre e generalizado.

Se existirem na posse do INAC só não serão acessíveis caso se encontrem sujeitos a alguma restrição de acesso, circunstância que o INAC deve apurar, nomeadamente, junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O INAC referiu à CADA a possibilidade de os documentos sobre os "voos CIA" se encontrarem sujeitos à restrição de acesso prevista no artigo 6.º, n.º 1.

Para que se verifique aquela sujeição, não é suficiente que a entidade detentora entenda que a divulgação dos documentos envolve risco para a segurança interna ou externa do Estado.

Para que os documentos sejam, realmente, de acesso condicionado, é necessária a sua prévia classificação, nos termos legais, pela entidade com competência para o fazer e através de despacho devidamente fundamentado - artigos 1.º a 6.º da Lei n.º 6/94, de 7 de Abril (Lei do Segredo de Estado)³.

Acresce que a classificação é sempre temporária - o prazo para a duração da classificação ou para a sua revisão não pode ser superior a quatro anos (n.º 2 do

³ Neste mesmo sentido, cfr. o Parecer da CADA n.º 109/2006, disponível em www.cada.pt.



artigo 6.º da Lei do Segredo de Estado). Acresce que a classificação caduca com o decurso desse prazo (n.º 3 do artigo 6.º da Lei do Segredo de Estado).

7. Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, compete ao requerente escolher a forma de acesso aos documentos administrativos entre as aí previstas: consulta (gratuita), reprodução por fotocópia ou outro meio técnico (designadamente visual, sonoro ou electrónico) e certidão.

III – Conclusão

Face ao exposto deve o INAC facultar à requerente os documentos solicitados e que eventualmente possua ou detenha.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de Dezembro de 2011

DAVID DUARTE (RELATOR)

ANTERO RÔLO

ARTUR TRINDADE

RENATO GONÇALVES

VASCO ALMEIDA

DIOGO LAZERDA MACHADO

ANTÓNIO JOSÉ PIMPÃO (Presidente)

ESTÁ CONFORME O ORIGINAL

11/12/29
Ruela