



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Intimação para prestação de informações e passagem de certidões

Proc. n.º 1643/19.4BELSB

1ª U.O.

**TI-PT – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA**, com os sinais nos autos, veio instaurar a presente acção de **intimação urgente para prestação de informações e passagem de certidões**, contra o **MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**, peticionando a passagem de certidão de documentos, que indica, em prazo a fixar segundo prudente arbítrio.

Alega, para tanto, que:

- É uma associação sem fins lucrativos de utilidade pública, cuja missão é contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal;

- Com esse objectivo, dirigiu ao Sr. Ministro da Administração Interna, em 2.7.2019, requerimento, no qual solicita a passagem de certidão de vários documentos, relacionados com o programa de Autorização de Residência para Investimento;

- Apesar dos vários pedidos de acesso a informação, de relevante interesse público sobre o programa, que formulou, nunca a Entidade requerida satisfaz a sua pretensão, limitando-se a dar respostas abstractas;

- O direito à informação tem natureza semelhante aos direitos, liberdades e garantias e identifica-se com os princípios da publicidade e transparência que devem reger a actividade administrativa;

- Detém interesse directo e legítimo na consulta, em virtude de a informação se integrar nos fins que prossegue.

Juntou 4 documentos.

Citada, a Entidade requerida deduziu resposta, argumentando, em síntese, o seguinte:

- O pedido de acesso a informações dirigido em 2.7.2019 a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, sobre o programa de Autorização de Residência para Investimento, já tinha sido recepcionado em 29.4.2019,



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

sucedido por solicitação da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA);

- Através do ofício n.º 4569/2019, que dirigiu à CADA, encontram-se as respostas às questões suscitadas pela Requerente;

- Desta forma, considera satisfeito o direito à informação, porquanto foi realizada a pretensão da Requerente.

Juntou 1 documento.

Notificada da resposta, a Requerente veio pronunciar-se, concluindo como peticionado na petição inicial.

O Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, da matéria, da hierarquia e do território.

O processo é o próprio.

As partes têm personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e estão devidamente representadas em juízo.

Inexistem nulidades, excepções dilatórias ou outras questões prévias de que cumpra conhecer e que obstem à decisão de mérito.

Fixo o valor da acção em €30 000,01 (cfr. os n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º do CPTA).

A questões a decidir nos presentes autos consistem em apurar se o direito à informação de que a Requerente é titular não foi integralmente satisfeito pela Entidade requerida e em consequência, se esta deve ser intimada, nos termos e para os efeitos peticionados.

Com relevância para a decisão a proferir e tendo por base a análise dos documentos juntos ao requerimento inicial (r.i.) e à resposta (resp.), cujo teor, desde já, aqui se dá por integralmente reproduzido, assim como na sua admissão tácita (cfr. o n.º 2 do artigo 574.º do CPC, *ex vi* do artigo 1.º do CPTA), considero assentes os seguintes factos:



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

1. A Requerente é uma associação sem fins lucrativos de utilidade pública, cuja missão é contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal (por acordo);
2. Desde 11.4.2018 que a Requerente dirige ao Sr. Ministro da Administração Interna pedidos para acesso a informações sobre o programa de Autorização de Residência para Investimento (ARI), vulgo programa de Vistos Gold (por acordo);
3. Em 19.3.2019 a CADA emitiu o Parecer nº 100/2019, no âmbito do Proc. nº 69/2019, na sequência de queixa apresentada pela aqui Requerente contra a aqui Entidade requerida (cfr. o doc. 3 junto ao r.i.);
4. Em 23.5.2019, pelo ofício n.º 4569/2019 dirigido ao Sr. Presidente da CADA, a Entidade requerida comunicou-lhe a informação prestada pelo SEF na sequência da queixa apresentada e do Parecer nº 100/2019 (cfr. doc. junto com a resp.).
5. Em 2.7.2019, a Requerente dirigiu ao Sr. Ministro da Administração Interna, requerimento, no qual solicita o acesso aos seguintes documentos: “(...)

**Nestes termos e com os fundamentos expostos, requer a V. Ex<sup>a</sup> que se digne ordenar que no prazo legal de 10 dias úteis lhes seja concedido o acesso aos seguintes documentos: 1- Autorizações de Residência para Investimento (ARI), devendo das mesmas constar: a- Número total de vistos por distribuição geográfica (Distritos + Regiões Autónomas); b- Número total de vistos por nacionalidade; c- Número total de vistos por área de atividade; d- Número de investimentos realizados por empresas (em particular no que se refere ao investimento imobiliário); e- Número de postos de trabalho criados; f- Número de pedidos recusados desde o início dos programas, discriminado por país de origem dos requerentes; g- Número de vistos concedidos que tenham sido**



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

**posteriormente cancelados desde o início dos programas, discriminado por país de origem dos requerentes e indicando as razões do cancelamento; h- Número de contactos tidos com autoridades dos países de origem para verificação dos dados apresentados pelos requerentes, discriminado por países contactados; i- Evolução anual dos dados referidos nas alíneas a) a h); j- Indicação das empresas que criaram postos de trabalho conforme dispõe a alínea d) do n.º 1 e os n.ºs 2 e 3 do Art. 3.ª da Lei de Estrangeiros; k- Identificação das empresas através das quais foi realizado o investimento em bens imóveis (sociedade unipessoal por quotas ou em regime de compropriedade, conforme o disposto no n.º 2 do Art. 65.º-A do Decreto Regulamentar n.º 9/2018, de 11 de setembro). 2- Avaliações de impacto do programa que tenham sido realizadas pelo Governo ou a pedido deste – ou a indicação de não terem sido realizadas avaliações de impacto, caso não existam; 3- Regulamentação e normativo indicando quais os mecanismos e procedimentos de controlo em vigor, nomeadamente sobre as origens do capital investido ou os beneficiários efetivos das empresas que se instalam no país e/ou que adquirem propriedades imobiliárias e cujos sócios beneficiam da ARI.**

(cfr. doc. n.º 1 junto ao r.i.);

6. O requerimento que antecede foi recepcionado no dia 3.7.2019 (cfr. doc. n.º 2 junto ao r.i.);
7. Em 17.7.2019, a Entidade requerida emitiu o ofício n.º 6032/2019, em resposta ao requerimento de 2.7.2019, informando a Requerente já ter respondido e remetido à CADA “*as informações possíveis de serem remetidas*” (cfr. doc. n.º 4 junto ao r.i.);
8. Em 31.7.2019 foi instaurada a presente acção;
9. Na resposta apresentada a Entidade requerida veio juntar o referido ofício n.º 4569/2019, “*onde se encontram as respostas às questões suscitadas pelo Autor*”.



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

A presente intimação vem proposta na sequência de um pedido de acesso a documentos, junto da Entidade requerida, relativos às Autorizações de Residência para Investimento (ARI – ponto 1.), avaliações de impacto do programa que tenham sido realizadas pelo Governo ou a pedido deste – ou a indicação de não terem sido realizadas avaliações de impacto, caso não existam – (ponto 2.), e regulamentação e normativo indicando quais os mecanismos e procedimentos de controlo em vigor, nomeadamente sobre as origens do capital investido ou os beneficiários efectivos das empresas que se instalam no país e/ou que adquirem propriedades imobiliárias e cujos os sócios beneficiam de ARI (ponto 3.).

No âmbito do ponto 1. do pedido de informação formulado – ARI -, a Requerente solicitou especificadamente acesso aos documentos que contenham:

- a. Número total de vistos por distribuição geográfica (Distrito + Regiões Autónomas);
- b. Número total de vistos por nacionalidade;
- c. Número total de vistos por área de actividade;
- d. Número de investimentos realizados por empresa (em particular no que se refere ao investimento imobiliário);
- e. Número de postos de trabalho criados;
- f. Número de pedidos recusados desde o início dos programas, discriminado por país de origem dos requerentes;
- g. Número de vistos concedidos que tenham sido posteriormente cancelados desde o início dos programas, discriminado por país de origem dos requerentes e indicando as razões do cancelamento;
- h. Número de contactos tidos com autoridades dos países de origem para verificação dos dados apresentados pelos requerentes, discriminados por países contactados.

De recordar que, de acordo com a factualidade assente, a aqui Requerente já anteriormente tinha dirigido pedido de informação à Entidade requerida de teor exactamente igual ao do em apreciação nestes autos, tendo, na falta de



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

resposta (ou de resposta satisfatória), efectuado queixa à CADA, na sequência da qual foi emitido por esta o Parecer 100/2019, de 19.3.

Da “Apreciação jurídica”, do referido Parecer, consta que:

“1. A regra geral em matéria de acesso consta do artigo 5.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante, LADA): *“Todos, 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”*.

2. Todavia, há situações de restrição de acesso (artigo 6.º da LADA), nomeadamente decorrente do regime de acesso a «documentos nominativos» ou seja «*documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais*» (artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da LADA). Atualmente o regime legal de proteção de dados pessoais rege-se pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - RGPD). Conforme o artigo 4.º, n.º 1 do RGPD entende-se por *“dados pessoais” «informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (“titular dos dados”)*».

3. Em todo o caso, a existência de matéria reservada não implica a recusa total do acesso, porquanto, como dispõe o artigo 6.º, n.º 8, da LADA: «*Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*».

4. Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), «*A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve (...) c) Comunicar por escrito as razões da recusa, total ou parcial, do acesso ao documento*».

5. Na circunstância, a informação solicitada, em concreto aquela que se reporta relativa às «*Autorizações de Residência para Investimento*», em nada colidirá com a proteção dos dados pessoais, porquanto trata-se, na forma como é requerida, de mera informação estatística. E quanto à informação relativa às «*empresas*», não se lhe aplica o regime de proteção de dados pessoais do RGPD, que visa, como se disse, apenas, as pessoas singulares.

6. A entidade requerida remete para a informação publicitada no «*Portal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*»; Contudo, a requerente alega que a mesma não corresponde à informação pretendida. E na verdade, a julgar pelo «*Mapa\_ARI\_PT\_fevereiro19.pdf*», do respetivo Portal, nele inscrevem-se cinco grandes grupos informativos, mas não a informação especificamente solicitada pela requerente. Ora, nos termos do artigo 13.º, n.º 5 da LADA, a entidade requerida pode limitar-se a indicar a exata localização na Internet do documento requerido. Mas tal supõe, naturalmente, que a informação ou documento solicitados estejam na Internet. Não sendo o caso, como parece, e a não ser que, entretanto, a mesma ali



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

seja colocada, essa informação a existir deverá ser facultada à requerente, na forma por ela escolhida [artigo 13.º,1, da LADA],

7. Quanto às «*Avaliações de impacto do programa*», não foi invocada, não se vislumbra nem podem presumir-se restrições de acesso, nomeadamente as previstas no artigo 6.º, pelo que, a existirem essas avaliações devem ser facultadas à requerente ou claramente comunicada a respetiva inexistência.

8. Finalmente, sobre os «*mecanismos e procedimentos de controlo em vigor*», a requerente esclareceu à CADA perante a pronúncia da entidade requerida, que o acesso pretendido se reporta às diligências em concreto e não ao enquadramento legal das mesmas, pelo que se possuir essa informação deverá a entidade requerida facultá-la ou indicar, se aplicável, a entidade que a detém [artigo 15.º n.º1, d)].”.

E, em “**Conclusão** // Deverá ser facultado o acesso”.

Foi na sequência deste Parecer que a aqui Entidade requerida produziu e remeteu ao Sr. Presidente da CADA o ofício nº 4569/2019, de 23.5, com a informação do SEF sobre o pedido, então, formulado pela aqui Requerente.

Do teor deste ofício extrai-se que a Entidade requerida não dispõe, porque não recolhe nem trata estatisticamente as informações solicitadas nas alíneas a., d., g. e h. do ponto 1.

Ora,

Os documentos administrativos são tidos, para efeitos do exercício do direito à informação, como os relativos ao exercício da função administrativa que, como tal, foram elaborados ou se encontram na posse de entidades públicas ou privadas, por efeito da sua actuação, ainda que circunstancial, no exercício de prerrogativas de autoridade ou segundo um regime de direito administrativo (cfr. João Caupers, *apud* Aroso Almeida e Carlos Cadilha, *in* Comentário ao CPTA, 4.ª edição, Almedina, p. 857).

A qualificação dos documentos visados pela Requerente no seu pedido de acesso supõe, assim, antes de mais, o enquadramento de tal pedido no âmbito do exercício do direito à informação.

O meio processual adoptado é apto a fazer actuar duas espécies diferentes do direito à informação: o direito à informação procedimental (proclamado no artigo n.º 1 do 268.º da Constituição e concretizado nos artigos 82.º a 85.º do CPA, que se refere ao andamento dos procedimentos administrativos e às resoluções definitivas que sobre eles sejam tomadas), e o direito à informação



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

extra-procedimental (proclamado no n.º 2 do artigo 268.º da Constituição e concretizado nos artigos 17.º do CPA e na Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, doravante designada por LADA).

A distinção entre ambos os direitos é clarificada pelo acórdão do TCA-Sul, de 17.9.2009, processo n.º 04841/09, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), nos termos seguintes: “ao passo que o primeiro direito se concebe no quadro subjetivo e cronológico de um procedimento administrativo concreto, o segundo existirá independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo”.

O direito à informação que, no caso em apreço, a Requerente se propôs exercer, integra-se na segunda modalidade exposta, o qual se volve num direito subjectivo de participação na vida política através do acesso aos arquivos e registos documentais administrativos, que transcende qualquer procedimento concreto (cfr. Cabral de Moncada, in Código de Procedimento Administrativo Anotado, 2.ª edição, Quid Juris, p. 278).

Trata-se de um direito cujo regime é análogo ao dos direitos, liberdades e garantias, enunciado no Título II da Parte I da CRP e está subordinado ao mesmo regime (cfr. artigos 17º e 18º da CRP). A sua titularidade é aberta a qualquer pessoa, e não depende sequer da invocação, pelo requerente, de qualquer interesse ligado aos registos ou documentos de que pretende obter informação, à luz do n.º 1 do artigo 5.º da LADA.

Para que tal direito possa ser exercido, pressupõe-se, em qualquer caso, a existência de documentos pré-constituídos ou materializados em poder da Administração.

Como se retira da leitura da definição constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA, é elemento essencial da definição de documento administrativo que o mesmo esteja *na posse ou seja detido em nome* da Entidade requerida.

O acesso à informação procedimental detida pela Administração reporta-se, pois, exclusivamente, a informação contida em documentos administrativos existentes e não a documentos a elaborar, independentemente de a elaboração se traduzir em informação original ou conformada a partir de outros



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

documentos existentes no procedimento (cfr. acórdão do TCA-Sul de 24.2.2016, processo n.º 12141/15, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Retomando a apreciação do caso, no ofício junto com a resposta a Entidade requerida além de dar conta de que tais documentos não existem, porque a informação estatística pretendida não é por si produzida nem tratada, apresenta razões que substanciam a sua inexistência.

O n.º 1 do artigo 5.º da LADA, que regula o direito de acesso aos documentos administrativos, fá-lo absorver os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo. Quando os documentos solicitados não existem, ou não estão em posse do órgão ou entidade requerida, o dever de informação considera-se cumprido com a informação de tal facto ao requerente do acesso ou da passagem de certidão.

Assim sendo, ao informar a Requerente de que certos documentos, cujo acesso havia solicitado, não existiam nem estavam em seu poder, a Entidade requerida correspondeu à solicitação de informação daquela, no que respeita a esses segmentos do pedido.

Refira-se que, no contexto do presente processo urgente, é defeso ao Tribunal apreciar/verificar se foi incumprido pela entidade administrativa algum dever de produzir novos documentos ou produzir informação estatística, ou impor-lhe a emissão de documentos de que não disponha.

Posto isto, perante a informação, não refutada, de inexistência dos documentos que permitiriam aceder à informação solicitada nas alíneas a., d., g. e h. do ponto 1 do pedido formulado pela Requerente, prestada pela Entidade requerida na sua resposta à intimação e documento com ela junto, torna-se evidente que esta veio dar (na pendência dos autos, por não ter sido alegado nem feita prova de que o teor do ofício n.º 4569/2019 foi dado a conhecer à Requerente em data anterior à da instauração da presente acção) satisfação parcial ao seu direito à informação.

Em face do que deve ser declarada parcialmente extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, quanto a esses pedidos [cfr. a alínea e) do artigo 277.º do CPC].



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Na resposta aos demais pedidos o SEF, no invocado ofício, refere que: a actividade estatística está subordinada à Lei do Sistema Estatístico Nacional (Lei 22/2008, de 13 de Maio), nomeadamente no que se prende com o segredo estatístico, ao Regulamento (CE) 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009 (Regulamento das Estatísticas Europeias) e ao Código de Conduta das Estatísticas Europeias, designadamente no que respeita à Confidencialidade Estatística; cita a deliberação 7671/2014 da Comissão Nacional de Protecção de Dados, que relativamente à divulgação de informação sobre titulares de ARI, num contexto de escrutínio do combate à corrupção e criminalidade, referiu que o *conhecimento do dado nacionalidade suscita dúvidas por dele poder decorrer o risco de discriminação, ao aparentemente se pretender associar a nacionalidade a um perigo para a segurança*, tendo decidido *não autorizar o Director do SEF a comunicar uma lista, extraída do SII/SEF, com o nome e nacionalidade dos titulares de residência para investimento*; relativamente às questões sobre a identificação das empresas que criaram postos de trabalho e através das quais um estrangeiro obteve visto de residência, invoca o regime de restrições de acesso, previsto no artigo 6º da LADA («Um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos (...) sobre a vida interna de uma empresa se (...)»), parecendo-lhe que o Parecer da CADA não concretiza a sua eventual aplicabilidade ao caso vertente em especial densificando o conceito de “interesse directo, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação”; não obstante, o SEF gere o Sistema Integrado de Informação de Estrangeiros – o SII/SEF - , nos termos da alínea c) do nº 2 do artigo 212º da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, e que a comunicação da informação constante do SII/SEF é regulada pelo regime especial previsto no nº 4 deste artigo, não se lhe afigurando que o pedido da Requerente reúna qualquer das condições aí tipificadas – não é uma Força ou Serviço de Segurança ou um Serviço Público, no contexto das respectivas atribuições legais, não se vislumbrando a pertinência dos dados para o fim para que são comunicados, num contexto de necessidade, adequação e



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

proporcionalidade do conhecimento da identidade de todas as empresas que criaram postos de trabalho ou através das quais um estrangeiro obteve visto de residência, para o efeito da sua actividade de escrutínio do combate à corrupção; e que deve suscitar fundada reflexão o exercício de elaboração de uma lista de empresas e o risco da sua associação a actividades criminosas em função do mero acesso a um regime legal vigente na ordem jurídica portuguesa, e de invocar o princípio da confiança (artigo 2º da CRP) na medida em que assiste aos cidadãos e às pessoas colectivas o direito a que os dados que confiaram à Administração não sejam utilizados de forma incompatível com a finalidade da recolha, nomeadamente, se for o caso, sem que existam razões objectivas de suspeição relativamente às suas pessoas ou organizações; sobre “a regulamentação e normativo indicando quais os mecanismos procedimentais de controlo em vigor”, para além da dificuldade em descortinar que “documentos administrativos” estão em causa, o SEF disponibiliza *online* o Manual dos Procedimentos relativo à ARI, a par de informação diversa, sendo os pontos 2.2 e 2.3 do Manual dedicados à análise/instrução do processo e ao controlo de segurança e, no que respeita aos mecanismos de controlo da origem dos valores pecuniários nos investimentos previstos no ARI, destaca que estes investimentos estão sujeitos às medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, plasmados na Lei nº 83/2017, de 18 de Agosto, que abrangem as entidades financeiras e não financeiras indicadas na norma, fazendo ainda parte do correspondente procedimento administrativo, a promoção pelo SEF de um amplo serviço de consultas de segurança, dirigido aos investidores e familiares, junto de outras entidades nacionais e às bases de dados de cooperação policial internacional disponíveis; mais sendo o SEF uma entidade pública, encarregue da Segurança Interna nos termos da Lei da Segurança Interna, aprovada pela Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, não pode ignorar ou postergar, em circunstância alguma, essa função, colocando-a em risco por poder revelar uma informação confidencial, pelo que se deve abster de facultar informação concreta sobre as diligências e metodologias operacionais de polícia, as quais estão sob reserva de confidencialidade que é apanágio de um Serviço de Segurança que, além



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

do mais, se conectionam com matérias como o segredo de justiça e o segredo de Estado.

Analisando.

A Lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN), aprovada pela Lei nº 22/2008, de 13 de Maio, estabelece os princípios, as normas e a estrutura do SEN que compreende o Conselho Superior de Estatística, o Instituto Nacional de Estatística (INE), IP, o Banco de Portugal, os Serviços Regionais de Estatística das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e as Entidades produtoras de estatísticas oficiais por delegação do INE, IP (artigo 3º), correspondendo a definição de «Dados administrativos» os dados que são recolhidos por entidades do sector público sobre pessoas singulares ou colectivas, incluindo os dados individuais, com base em procedimentos administrativos que têm normalmente um fim primário que não é estatístico;» (cfr. a alínea e) do artigo 2º) e consagrando o segredo estatístico com vista a “salvaguardar a privacidade dos cidadãos e garantir a confiança no SEN” (nº 1 do artigo 6º) e a confidencialidade de todos os dados estatísticos *recolhidos pelas autoridades estatísticas*, nos termos enunciados no artigo 6º.

O Regulamento (CE) 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009 (Regulamento das Estatísticas Europeias) e ao Código de Conduta das Estatísticas Europeias, designadamente no que respeita à Confidencialidade Estatística, têm por destinatários as autoridades nacionais de estatística.

Ora, o SEF é um serviço de segurança que, como resulta do disposto no artigo 212º da Lei nº 23/2007 pode, no exercício das suas funções, designadamente para conceder autorizações de residência, recolher dados pessoais dos respectivos requerentes e/ou cidadãos a quem foram concedidas, que constam do SII/SEF e que podem ser tratados de forma automatizada para efeitos estatísticos.

Pelo que não é ao abrigo daquela Lei, Regulamento e Código que pode recusar prestar a informação solicitada pela Requerente.

Quanto à deliberação 7671/14 da Comissão Nacional de Protecção de Dados (após aceder ao seu teor por consulta da mesma online), verifica-se que está em causa a comunicação de uma lista com o nome e a nacionalidade dos



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

cidadãos estrangeiros a quem foi concedida ARI, depois de já terem sido disponibilizados pelo SEF os dados relativos ao número total de ARI, desagregadas por nacionalidade e por ano de emissão. Ou seja, o que era susceptível de compressão do direito fundamental à protecção de dados pessoais é a informação conjugada do nome com a nacionalidade, o que não foi aqui solicitado, sendo que, naquela situação o SEF, apesar da invocação do disposto no artigo 212º da Lei dos Estrangeiros, prestou, na situação ali vertida, a informação aqui pretendida pela Requerente sobre o número total de vistos por nacionalidade, não alegando quaisquer factos ou justificação para proceder de forma diferente relativamente ao pedido desta.

Finalizando no ponto 3 – Regulamentação e normativo indicando quais os mecanismos e procedimentos de controlo em vigor, nomeadamente sobre as origens do capital investido ou os beneficiários efectivos das empresas que se instalam no país e/ou que adquirem propriedades imobiliárias e cujos os sócios beneficiam de ARI.

A CADA tem vindo a entender que o designado “segredo de empresa” visa impedir a divulgação e aproveitamento de informações confidenciais – relativas a “aspectos particulares de financiamento, a previsões de viabilidade e de rentabilidade específicas de uma empresa (privada), a estratégias de captação de clientes ou de desenvolvimento futuro, a identificação de modelos ou de técnicas a seguir no desenvolvimento da actividade” – que possam provocar consequências graves e sérias no interesse concorrencial da empresa a que as informações divulgadas respeitam. Pelo que esta restrição ao direito de acesso não assume carácter absoluto, antes devendo ser objecto de uma adequada ponderação dos interesses ou valores em confronto, o que, naturalmente, exige fundamentação ou indicação dos motivos que subjazem à decisão de recusa em prestar a informação, total ou parcialmente.

No caso em apreciação, a Entidade requerida limita-se a invocar o regime de restrição de acesso à informação extra-procedimental solicitada, enunciado no referido artigo 6º, sem explicar em que termos a divulgação das informações pretendidas pela Requerente poderá afectar de forma grave/séria o interesse concorrencial, o segredo sobre a vida interna, das empresas em causa – até



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

porque a Requerente não é uma empresa que possa beneficiar, em termos concorrenciais, dessas informações e não se vislumbra como é que a divulgação da informação da identificação das empresas que criaram postos de trabalho ou compraram imobiliário, possa gravemente afectar a respectiva capacidade ou interesse concorrencial.

O que obsta a que o fundamento de recusa de prestação das informações em referência possa ser considerado legalmente justificado e, por maioria de razão, à necessária ponderação dos interesses conflitantes: o da Requerente e o das referidas empresas.

Não se põe em causa quer que o SEF gere o SII/SEF, nos termos da alínea c) do nº 2 do artigo 212º da Lei nº 23/2007, e que a comunicação da informação constante do SII/SEF é regulada pelo regime especial previsto no nº 4 do mesmo artigo, quer que a Requerente não é uma Força ou Serviço de Segurança ou um Serviço Público, para os efeitos aí indicados, mas conforme já foi referido supra os pedidos formulados pela Requerente perante a Entidade requerida enquadram-se no direito à informação extra-procedimental, com regime análogo ao dos direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente consagrados, pelo que não podem, sem mais, ser afastados pelo disposto numa norma de um decreto-lei, como a do nº 4 do artigo 212º referida.

Explicitando,

O nº 4 do referido artigo 212º da Lei nº 23/2007 estatui que: “Os dados [constantes do SII/SEF] podem ser comunicados no âmbito das convenções internacionais e comunitárias a que Portugal se encontra vinculado, bem como no âmbito da cooperação internacional ou nacional, às forças e serviços de segurança e a serviços públicos, no quadro das atribuições legais da entidade que os requer e apenas quanto aos dados pertinentes à finalidade para que são comunicados.”

Por sua vez no nº 4 do artigo 1º da LADA, com a epígrafe “Objecto” especifica-se que “A presente lei não prejudica a aplicação do disposto em legislação específica, designadamente quanto:

a) (...);



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

b) Ao acesso a informação e a documentos relativos à segurança interna e externa e à investigação criminal, ou à instrução tendente a aferir a responsabilidade contraordenacional, financeira, disciplinar ou meramente administrativa, que se rege por legislação própria;

(...);

Pelo que também aqui se impõe ponderar os interesses em presença: os da Requerente que visam garantir a transparência da actividade administrativa relativamente às autorizações de residência concedidas pelo SEF para investimento e o acesso, com restrições, a documentos constantes do SII/SEF se relativos à segurança interna.

Ora, nos presentes autos apenas é defendida, de forma fundamentada, a não divulgação de informação concreta sobre as diligências e metodologias operacionais de polícia, nos termos reproduzidos supra (em resposta ao pedido 3 da Requerente).

Quanto aos demais pedidos (1 e 2) não tendo sido alegada qualquer justificação legalmente aceitável para considerar os documentos, cujo acesso a Requerente pretende, nos sujeitos a segredo para defesa da segurança interna ou externa, irrelevantes as considerações tecidas sobre a pertinência dos dados para o invocado escrutínio do combate à corrupção, ou da necessidade de reflexão sobre a elaboração de listas de empresas e o risco de associação a actividades criminosas em função do mero acesso a um regime legal vigente ou sobre o princípio da confiança que assiste aos cidadãos e às pessoas colectivas a que os dados que confiaram à Administração não sejam utilizados de forma incompatível com a finalidade da recolha.

Com efeito, o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos dispensa a enunciação de qualquer interesse, a não ser que ocorram fundamentos para restrição ao mesmo, a densificar, fundamentar pela entidade administrativa a quem compete satisfazer o correspondente pedido (cfr. o dispostos nos referidos artigos 5º e 6º da LADA).

O que não foi feito no caso em apreciação.

Mais não se vislumbra que a informação que possa ser prestada sobre o número total de vistos concedidos por nacionalidade e por área de actividade, o número de postos de trabalho criados, o número de pedidos recusados desde



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

o início dos programas, discriminado por país de origem dos requerentes, a evolução anual dos dados anteriores, a indicação e identificação das empresas que criaram postos de trabalho ou realizaram o investimento em bens imóveis, bem como as avaliações de impacto do programa que tenham sido realizadas pelo Governo ou a pedido deste – ou a indicação de não terem sido realizadas avaliações de impacto, caso não existam, possam contender com a segurança interna (ou externa), que ao SEF cumpre, designadamente, assegurar.

Voltando ao pedido contido no ponto 3 do requerimento – “regulamentação e normativo indicando quais os mecanismos procedimentais de controlo em vigor”, observa a Entidade requerida no ofício junto com a resposta que o SEF disponibiliza *online* o Manual de Procedimentos relativo à ARI, a par de legislação diversa.

A Requerente veio dizer que não encontrou qualquer referência no site do SEF ao referido Manual, pelo que a Entidade requerida deve fornecê-lo em suporte digital ou indicar um link activo para o mesmo documento. E que não quer detalhes ou os concretos procedimentos de controlo utilizados mas saber quais os mecanismos que internamente permitem satisfazer o SEF acerca da veracidade da informação fornecida pelos requerentes e a origem lícita dos capitais.

Consultado o site do *SEF/ Áreas de Actuação/ Documentos de Estrangeiros/ ARI – Autorização de Residência para Actividade de Investimento - Outras informações*, constata-se que efectivamente aí se encontra disponibilizado para consulta o *Manual de Procedimentos relativo à ARI (em actualização) (PDF)*, em que os pontos 2.2 e 2.3 são dedicados à análise/instrução do processo e ao controlo de segurança.

No requerimento inicial a Requerente vem especificar que pretende o acesso por certidão do documento que contenha a informação solicitada. Já na resposta parece satisfazer-se com o link no site do SEF para o referido Manual, pelo que é de entender que o acesso pretendido a este documento específico se encontra satisfeito, de acordo com o disposto no nº 5 do artigo 13º da LADA.

Sobre os *mecanismos que internamente permitem satisfazer o SEF acerca da veracidade da informação fornecida pelos requerentes e a origem lícita dos capitais*, para além do que já se encontra disponibilizado ou resulta da



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

legislação aplicável, afigura-se justificada a restrição de acesso invocada por estar em causa o acesso a informação concreta sobre as diligências e metodologias operacionais de polícia, as quais estão sob reserva de confidencialidade que é apanágio de um Serviço de Segurança, como é o SEF que, além do mais, se connexionam com matérias como o segredo de justiça e o segredo de Estado, cuja divulgação seria desconforme com os princípios gerais ínsitos na Lei de Segurança Interna.

Nada obsta, no entanto, atento o disposto no artigo 6º da LADA, que a Entidade requerida disponibilize os documentos (que nos termos da LADA possam ser qualificados como administrativos), referidos no ponto 3 do pedido de acesso, sujeitos às restrições de acesso, se for possível expurgar a informação referente à matéria reservada (cfr. o n.º 8 do mesmo artigo).

Donde, não tendo a Entidade requerida satisfeito integralmente o/s pedido/s de informação extra-procedimental, no prazo previsto no artigo 15º da LADA, nem na pendência dos presentes autos, deve ser intimada para o efeito, emitindo certidão dos documentos que contenham as informações solicitadas, ou certidão negativa, no caso de inexistirem esses documentos, nos termos dos artigos 13º e 14º da LADA.

As custas são da responsabilidade da Entidade Requerida, por lhe ser imputável a inutilidade superveniente da lide e pelo decaimento na acção (artigos 536.º e 527.º do CPC e, bem assim, da alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º e tabela i) do Regulamento das Custas Processuais).

Nestes termos, e com os fundamentos expostos, decido:

a) Declarar a **extinção da instância** por inutilidade superveniente da lide quanto ao pedido formulado nas alíneas a), d), g) e h) do ponto 1 do requerimento de acesso;

b) Julgar **procedente** o pedido formulado nas alíneas b), c), e), f), i), j), k) do ponto 1, e nos pontos 2 e 3, do requerimento de acesso e, em consequência, **intimar** a Entidade requerida a, no prazo de 10 dias, emitir



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

certidão dos correspondentes documentos administrativos, a existirem, com ressalva dos que se encontrem sujeitos a restrições ao direito de acesso, ou certidão negativa se não existirem tais documentos.

Custas pela Entidade requerida.

Registe e notifique.

Lisboa, 20 de Novembro de 2019 (grande acumulação de processos, designadamente, urgentes).

(Texto processado em computador pelo Auditor de Justiça Ricardo Costa e pela signatária Lina Costa - nº 5 do artigo 131º do CPC, *ex vi* artigo 1º do CPTA e introduzido no SITAF).