



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

**Processo n.º 1335/22.7BELSB**

**Intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões**

### Sentença

#### I. Relatório

**PEDRO ALMEIDA VIEIRA** (doravante apenas designado por “Requerente”), melhor identificado nos autos, veio, ao abrigo dos artigos 104.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (“CPTA”), propor **intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões**, contra o **INFARMED – AUTORIDADE NACIONAL DO MEDICAMENTO E PRODUTOS DE SAÚDE, I.P.** (“Entidade Requerida”), pedindo a sua intimação a facultar-lhe cópia dos documentos solicitados em 12 de abril de 2022, bem como a aplicação de sanção pecuniária compulsória, por cada dia de atraso em relação ao prazo fixado para cumprimento da intimação.

Com o requerimento inicial, o Requerente juntou dois documentos.

\*

Regularmente citada para responder, a Entidade Requerida defendeu-se por impugnação.

\*\*\*

#### II. Saneamento

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

O processo é o próprio e não enferma de vícios que o invalidem na totalidade.

As partes têm personalidade e capacidade judiciárias, possuem legitimidade e encontram-se devidamente representadas em juízo.

Não se verificam outras nulidades, exceções ou questões prévias de que cumpra conhecer oficiosamente e que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

\*\*\*



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

### III. Fundamentação

#### III.i. De facto

Com interesse para o conhecimento da causa, dão-se como *provados* os seguintes factos:

1. Em 12 de abril de 2022, Pedro Almeida Vieira, ora Requerente, apresentou o seguinte pedido ao Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P., ora Entidade Requerida:

**Pedro Almeida Vieira, portador da carteira profissional de jornalista 1786 e do cartão de cidadão 8611818, vem pedir a V. Exa. se digne, ao abrigo do estatuído na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos, na sua mais recente versão (Lei nº 68/2021, de 26 de Agosto), disponibilizar o acesso, para eventual obtenção de cópia (analógica ou digital), de todo e qualquer documento administrativo na posse do Infarmed que tenha sido transmitido por carta normal (em papel), por mensagem de correio electrónico, por outro qualquer sistema digital escrito, sonoro ou audiovisual pela Agência Europeia de Medicamentos (EMA), e outras entidades internacionais homólogas do Infarmed, desde 2020 até à data.**

Caso o volume dessa documentação necessite de algum tempo para ser compilado, solicitamos que seja então concedida prioridade à comunicação escrita, sonora ou audiovisual da(s) comunicação(ões) recebida(s) pelo Infarmed em 7 de Abril p.p. provenientes da Agência Europeia de Medicamentos e da Agência Espanhola do Medicamento e Produtos Sanitários sobre o defeito de qualidade detectado no lote 000190A da vacina COVID-19 Spikevax, onde conste a identificação, de forma clara e evidente, do “corpo estranho no frasco da vacina”, ou outra qualquer informação que evidencie que essa informação não foi apurada por qualquer entidade.

(...)

– cfr. doc. 1 junto com a PI, para o qual se remete e que aqui se dá por integralmente reproduzido;

2. No dia 29 de abril de 2022, a Entidade Requerida respondeu ao Requerente, via correio electrónico, nos seguintes termos:

“Exmo. Senhor Pedro Almeida Vieira



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Em resposta ao solicitado, foi considerado o disposto no Decreto-Lei n.º 176/2006 de 30 de agosto que prevê um dever de confidencialidade que se traduz num regime especial em matéria de acesso a documentos administrativos apresentados ao INFARMED ou a este transmitidos pela Agência ou pela autoridade competente de outro Estado Membro.

Assim, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 188.º do Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto, a informação passível de ser partilhada encontra-se já publicada no site do INFARMED, I.P. em <https://www.infarmed.pt/>.

Acresce ainda informar que o INFARMED, I.P. rececionou através do sistema de alerta rápido de medicamento um alerta da AEMPS no dia 07.04.2022 mencionando a presença de um corpo estranho no lote da vacina Spikevax 000190A , com prazo validade de 1/07/2022, cuja informação se encontra também disponível no sítio desta Agência em <https://www.aemps.gob.es/informa/notasinformativas/laaemps/2022-aemps/la-aemps-retira-del-mercado-de-un-lote-de-spikevax-la-vacuna-frente-a-la-covid-19-de-moderna/> [2]

(...)"

– cfr. fls. 72-74 dos autos no SITAF, para as quais se remete e que aqui se dão por integralmente reproduzidas.

\*

Conforme individualmente especificado, os factos provados foram dados como assentes com base no exame dos documentos constantes dos próprios autos e, no demais, por acordo das partes.

\*

Nada mais foi provado com interesse para a questão em apreço.

\*\*\*

### **III.ii. De direito**

Conforme resulta do exposto, a questão que cumpre apreciar consiste em saber se o Requerente deve ter acesso aos documentos pretendidos, consubstanciados em “todo e qualquer documento administrativo na posse do Infarmed que tenha sido transmitido (...) pela Agência Europeia de Medicamento (EMA), e outras entidades internacionais homólogas do INFARMED, desde 2020 até à data”.

\*

#### **a. Do direito à informação da Requerente:**

Como é sabido, a Constituição da República Portuguesa (“CRP”) consagra o direito de os cidadãos se informarem e de serem informados, sem



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

impedimentos ou discriminações (cfr. artigo 37.º da CRP), assim como postula que todos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado, entidades públicas, Governo e, ainda, de outras autoridades, quanto à gestão dos assuntos públicos (cfr. artigo 48.º n.º 2 da CRP).

É neste encadeamento que se prevê, por um lado, a faculdade de os cidadãos serem informados *pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas* (cfr. o artigo 268.º n.º 1 da CRP, que consubstancia o denominado **direito à informação procedimental**), e, por outro lado, *o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas* (cfr. o artigo 268.º n.º 2 da CRP, que erige, por seu turno, o designado **direito à informação não procedimental**).

Vem sendo entendido que os direitos previstos no artigo 268.º n.ºs 1 e 2 da CRP constituem verdadeiros *direitos, liberdades e garantias de natureza análoga*, sujeitos ao regime previsto nos artigos 17.º e 18.º da CRP.

Reproduzindo, literalmente, o disposto no artigo 268.º n.º 1 da CRP, o artigo 82.º n.º 1 do CPA estabelece, assim, o direito de informação procedimental; e, como resulta do disposto no artigo 85.º n.º 1 do CPA, tal direito é extensivo *a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam*. Enfim, tal como decorre da própria terminologia utilizada, o direito à *informação procedimental* prende-se com a possibilidade de os interessados acederem a determinados elementos informativos contidos num certo procedimento administrativo ainda em curso (devendo entender-se que o procedimento administrativo consiste, na aceção do artigo 1.º n.º 1 do CPA, no encadeamento sucessivo e ordenado de atos e formalidades atinentes à formação, exteriorização e execução da vontade dos órgãos da Administração).

Paralelamente, como se disse, o legislador edificou o instituto do direito à informação não procedimental (cfr. o artigo 268.º n.º 2 da CRP). Deste modo, conforme estabelece o artigo 17.º n.º 1 do CPA (que consagra o princípio da



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

administração aberta), todos *têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas* – mais se prevendo, no n.º 2 deste mesmo preceito legal, que será a lei a regular o acesso aos arquivos e registos administrativos (lei esta que corresponde à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, [“LADA”]).

Conforme facilmente se depreende do acima exposto, situações existem em que a fronteira entre os regimes de acesso à informação (procedimental vs. não procedimental) é ténue e de intrincada destrição. Saliente-se, aliás, a este respeito, que por força do artigo 1.º n.º 4 al. a) da LADA, esta lei não prejudica a aplicação do disposto em legislação específica, nomeadamente quanto ao *regime de exercício do direito dos cidadãos a serem informados pela Administração Pública sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados e a conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, que se rege pelo Código do Procedimento Administrativo*. Por isso, nas situações em que direito de acesso à informação tem natureza procedimental, é aplicável o regime plasmado no CPA (e não a LADA).

A respeito do desdobramento dos regimes do direito à informação, respiga-se o entendimento vertido no Ac. do TCA Norte, de 02-04-2009, proferido no processo n.º 01993/08.5BEPRT, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), ao qual aderimos integralmente:

«No art. 268.º da CRP prevê-se, entre os direitos dos administrados, o direito dos cidadãos serem informados pela Administração sempre que o requeiram sobre o andamento de processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (cfr. n.º 1 - direito à informação procedimental), e, bem assim, o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias referentes à segurança interna e externa, à intimidade das pessoas, à investigação criminal (cfr. n.º 2 - direito à informação não procedimental).

Com efeito, porque o direito estrito à informação se exerce normalmente no âmbito de um procedimento administrativo em curso, enquanto que o direito de acesso



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

aos arquivos e registos administrativos se reporta vulgarmente a procedimentos administrativos já findos, a doutrina, tendo em vista uma imediata distinção destas duas espécies do genérico direito à informação, passou a designá-los, respectivamente de "procedimental" e "não procedimental". // Tratam-se de realidades diversas que importa distinguir e ter presente já que o direito à informação procedimental decorre ou tem assento nos arts. 61.º a 64.º do CPA e o direito à informação não procedimental ou direito de acesso a arquivos e registos da Administração está previsto no art. 65.º do CPA e na LADA (...), sendo que o primeiro pressupõe a existência de um processo pendente e um interesse directo ou interesse legítimo do requerente, a definir e precisar ulteriormente, ao passo que no segundo é conferido a todas as pessoas.

Temos, pois, que a distinção entre informação procedimental e não procedimental assenta no tipo de informação que está em causa, na qualidade de quem a solicita e no distinto objectivo que se pretende atingir com a sua tutela. // Constituindo duas formas alternativas de concretizar o princípio geral da publicidade ou transparência da Administração, estreitamente conexionadas no alcance desse objectivo, o critério de distinção que mais releva é o tipo de informação pretendida: "ao passo que o primeiro direito concebe-se no quadro subjectivo e cronológico de um procedimento administrativo concreto, o segundo existirá independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo" (cfr. Sérvulo Correia em "O direito à Informação e os Direitos de Participação dos Particulares no Procedimento", e, em especial, na Formação da Decisão Administrativa, Legislação, in: Cadernos de Ciência de Legislação, n.ºs 9-10, 1994, pág. 135).

Neste critério, o direito à informação tem natureza procedimental quando a informação pretendida está contida em factos, actos ou documentos de um concreto procedimento em curso; tratando-se de acesso a documentos administrativos contidos em procedimentos já findos ou em arquivos ou registos administrativos, neste caso, mesmo que se encontre em curso um procedimento, o direito à informação tem natureza não procedimental. // As duas modalidades de informação cumprem objectivos distintos: enquanto a informação procedimental visa a tutela de interesses e posições subjectivas directas daqueles que intervêm (ou podem intervir) num procedimento, a informação não procedimental visa proteger o interesse mais objectivo da transparência administrativa (...).» (sublinhados nossos).

Saliente-se que, pese embora o CPA e a LADA vigentes à data da prolação do aresto citado já tenham sido revogados e não sejam aplicáveis ao



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

caso *sub judicio*, o teor das disposições legais mencionadas no Acórdão mantêm-se, *grosso modo*, inalteradas; como tal, é perfeitamente possível empreender-se uma leitura atualista do mesmo, lendo-se as referências aos artigos 61.º a 64.º do anterior CPA como feitas aos artigos 82.º a 85.º do atual CPA, a referência ao *princípio da administração aberta*, plasmado no artigo 65.º do anterior CPA, como efetuada ao artigo 17.º do atual CPA, e, evidentemente, as referências à LADA então vigente como feitas à já mencionada Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

Posto isto, no caso concreto, é manifesto que está em causa um direito à informação de natureza não procedimental, sendo que o Requerente invocou a sua qualidade profissional enquanto jornalista, sustentou o seu pedido de informação a abrigo do disposto na LADA, e as informações pretendidas não respeitam a qualquer procedimento administrativo específico.

Sucede, todavia, que as informações a que o Requerente pretende aceder beneficia de um regime especial, salvaguardado pelo disposto no artigo 1.º n.º 4 da LADA (que estabelece que [a] *presente lei não prejudica a aplicação do disposto em legislação específica*).

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 188.º n.ºs 2 e 3 do Regime Jurídico dos Medicamentos de Uso Humano (“RJMUH”), consagrado no Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto:

2 - *São confidenciais os elementos ou documentos apresentados ao INFARMED, I.P., ou a este transmitidos pela Comissão Europeia, pela Agência ou pela autoridade competente de outro Estado membro, sem prejuízo do disposto no presente decreto-lei.*

3 - *Presume-se que todo e qualquer elemento ou documento previsto nos números anteriores é classificado ou é suscetível de revelar um segredo comercial, industrial ou profissional ou um segredo relativo a um direito de propriedade literária, artística ou científica, salvo se o órgão de direção do INFARMED, I.P., decidir em sentido contrário.*

Com interesse para o caso concreto, importa desde logo salientar que, nos termos previstos no artigo 6.º n.º 6 da LADA, *um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais,*



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, 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.

No caso *sub judicio*, sendo certo que o Requerente identificou os documentos que queria que lhe fossem facultados mais rapidamente (“comunicação escrita, sonora ou audiovisual da(s) comunicação(ões) recebida(s) pelo Infarmed em 7 de abril p.p. provenientes da Agência Europeia de Medicamentos e da Agência Espanhola do Medicamento e Produtos Sanitários sobre o defeito de qualidade detetado no lote 000190ª da vacina COVID-19 Spikevax, onde conste a identificação, de forma clara e evidente do “corpo estranho no frasco da vacina”, ou outra qualquer informação que evidencie que essa informação não foi apurada por qualquer entidade”), e apenas no caso de dificuldades na compilação de todos os elementos, o certo é que solicitou acesso a “todo e qualquer documento administrativo na posse do Infarmed que tenha sido transmitido por carta normal (em papel), por mensagem de correio eletrónico, por outro qualquer sistema digital escrito, sonoro ou audiovisual pela Agência Europeia de Medicamento (EMA), e outras entidades internacionais homólogas do INFARMED, desde 2020 até à data” —.

O Requerente não invocou ter qualquer autorização escrita que lhe permita aceder aos documentos almejados.

Quanto ao *interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido*, o Requerente referiu à Entidade Requerida, singelamente, ser portador da carteira pessoal de jornalista e de cartão de cidadão; na petição inicial, aduziu também que “a restrição imposta pelo Infarmed, ilegítima, confronta com o direito, legítimo e constitucionalmente protegido, do jornalista requerente que quando faz o pedido de documentos, não é para ele próprio, mas para o exercício da sua profissão de jornalista e ao abrigo da liberdade de expressão e informação (artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa) e da liberdade de imprensa e meio de comunicação social (artigo 38.º da CRP).”

Ora, o pedido de informação apresentado pelo Requerente foi configurado de tal forma ampla que o torna suscetível de aceder a um universo quantitativo e qualitativo de documentos impossível de prever, mas sobre os quais impende uma presunção legal de confidencialidade.



## Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Atentas tais circunstâncias, em ponderação dos direitos fundamentais em presença, e especialmente do princípio da proporcionalidade, importa concluir que o interesse invocado pelo Requerente não é apto a justificar o acesso à informação por si pretendida.

E, por esta razão, a presente intimação terá de ser julgada improcedente.

\*

### Das custas:

A responsabilidade pelo pagamento das custas processuais fica a cargo do Requerente, nos termos do disposto no artigo 527.º n.ºs 1 e 2 do CPC, aplicável *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

\*\*\*

### **IV. DECISÃO**

Nos termos e com os fundamentos expostos, julgo a presente intimação **improcedente** e absolvo o Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P., ora Entidade Requerida, dos pedidos formulados por Pedro Almeida Vieira, ora Requerente.

Custas pelo Requerente.

Sem prejuízo do valor a considerar para efeitos de custas, fixo o valor da acção em EUR 30.000,01 – cfr. artigo 34.º n.ºs 1 e 2 do CPTA; quanto a custas, cfr. artigo 12.º n.º 1 al. b) do Regulamento das Custas Processuais.

Registe e notifique.

Lisboa, 25 de junho de 2022 (ao sábado).

O Juiz de Direito  
(João Cristóvão)

*(Texto processado em computador nos termos do artigo 131.º n.º 5 do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA)*