



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Processo n.º 994/23.8BELSB

Sentença

PEDRO ALMEIDA VIEIRA, portador do cartão de cidadão 8611818, contribuinte fiscal 196438640, com domicílio profissional na Rua do Norte, 115, 1º andar, Lisboa, intentou a presente intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, nos termos dos artigos 104º e seguintes do CPTA, contra a **IGAS – INSPECÇÃO GERAL DAS ACTIVIDADE EM SAÚDE**, formulando, para tanto, o seguinte pedido:

“Termos em que deve a presente ação ser julgada provada e procedente e em consequência deve a Inspeção Geral da Atividade em Saúde, condenada a facultar ao requerente os documentos solicitados através do requerimento que constitui o Doc. 1 do presente. “

*

Para estribar a sua pretensão, o Requerente sustenta, em síntese, que a Entidade Requerida não satisfaz o seu requerimento tendente ao exercício do direito à informação administrativa, pelo que deve ser intimado a fornecer os elementos solicitados.

O Ministério da Saúde contestou, aduziu que ocorrerem manifestas restrições legais justificativas do indeferimento da administração em prestar a informação almejada e, nessa medida, pugnando pela improcedência da presente intimação.

O Requerente apresentou resposta à contestação apresentada pelo Ministério da Saúde, requerendo que a intervenção do Ministério da Saúde por substituição da IGAS seja julgada ilegítima.

**

II. SANEAMENTO



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Valor da causa:

Nos termos dos artigos 31.º, n.ºs 1 e 4 e 34.º, n.ºs 1 e 2 do CPTA e 305.º, n.º 4 e 306.º, n.º 1 do CPC, fixa-se, por indeterminável, o valor da presente ação em EUR 30.000,01 [trinta mil euros e um cêntimo].

*

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

Não há nulidades que invalidem todo o processo.

*

Da alegada ilegitimidade passiva:

Alega o Requerente que o Ministério da Saúde é parte ilegítima na presente intimação, na medida em que, na sua ótica, todos os atos que se prendem com as informações solicitadas foram praticados pelo Sr. Inspetor Geral da IGAS sendo, portanto, o IGAS quem deveria fornecer as informações solicitadas.

Vejamos.

Para se aferir quem terá legitimidade passiva no presente caso cumpre, antes de mais, proceder a um breve enquadramento quanto à personalidade e capacidade judiciárias e, evidentemente, quanto à legitimidade.

Assim, a personalidade judiciária, a capacidade judiciária e a legitimidade são pressupostos processuais, ou seja, “*os elementos de cuja verificação depende o dever de o juiz proferir decisão sobre o pedido formulado, concedendo ou indeferindo a providência requerida*” (Antunes Varela, Manual de Processo Civil, 2ª edição, pag. 104).

O art. 8.º-Aº do CPTA define o conceito e medida da personalidade e capacidade judiciárias da seguinte forma:

“1 - A personalidade e a capacidade judiciárias consistem, respetivamente, na suscetibilidade de ser parte e na de estar por si em juízo.

2 - Tem personalidade judiciária quem tenha personalidade jurídica, e capacidade judiciária quem tenha capacidade de exercício de direitos, sendo aplicável



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

ao processo administrativo o regime de suprimimento da incapacidade previsto na lei processual civil.

3 - Para além dos demais casos de extensão da personalidade judiciária estabelecidos na lei processual civil, os ministérios e os órgãos da Administração Pública têm personalidade judiciária correspondente à legitimidade ativa e passiva que lhes é conferida pelo presente Código.

4 - Nas ações indevidamente propostas contra ministérios, a respetiva falta de personalidade judiciária pode ser sanada pela intervenção do Estado e a ratificação ou repetição do processado.

5 - A propositura indevida de ação contra um órgão administrativo não tem consequências processuais, nos termos do n.º 4 do artigo 10.º”

A personalidade judiciária consiste, assim, na possibilidade de requerer ou de contra si ser requerida, em nome próprio, qualquer das providências de tutela jurisdicional reconhecidas na lei.

Assim sendo,

In casu, para aferir da personalidade jurídica (e consequentemente da legitimidade) da IGAS cumpre atender no artigo 1.º do DL n.º 33/2012, de 13 de Fevereiro (Lei Orgânica da Inspeção-geral das Atividades em Saúde), que reza o seguinte:

“A Inspeção-geral das Atividades em Saúde, abreviadamente designada por IGAS, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.” (realce nosso)

Daqui resulta que a IGAS constitui um serviço central da administração direta do Estado, o que é diferente de pessoa coletiva pública, na medida em que um serviço central não tem personalidade jurídica, tratando-se de uma figura definida com um recorte funcional, possuindo apenas autonomia administrativa.

Nessa medida, refere Pedro Costa Gonçalves (Manual de Direito Administrativo, vol. I, 2020, p. 543,) *“Os organismos ou unidades organizatórias que integram a Administração Pública podem ser pessoas coletivas públicas, se lhes for conferida personalidade jurídica. Na hipótese contrária, trata-se, naturalmente, de organismos,*



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

de unidades ou estruturas sem personalidade jurídica: em geral, este universo é composto pelos órgãos administrativos e pelos serviços administrativos. (...)

A figura da entidade pública sem personalidade jurídica tem o propósito de abranger “estruturas orgânicas com vida própria, muitas vezes criadas por lei, que as dota de órgãos e serviços próprios...e, portanto, com necessidades (coletivas) próprias e permanentes, distintas das entidades...de que constituem desdobramentos.

*Trata-se de uma categoria heterogénea, que abrange vários tipos de figuras subjetivas criadas por lei, ou pela Administração com fundamento na lei, para o desempenho de específicas missões, que se autonomizam como missões próprias, providas de uma organização autónoma, com órgãos próprios que exercem as competências definidas no ato constitutivo, podendo até dispor de orçamento (receitas e despesas próprias) e de contabilidade autónoma. **Pelo facto de não deterem personalidade jurídica, deverão** integrar-se, ainda que como organizações autónomas, nas pessoas públicas que as criaram ou, em qualquer caso, **considerar-se “vinculadas” às pessoas públicas às quais se encontram adstritas ou a que pertencem.**” (realce nosso)*

Ora, decorre do disposto no art.º 4.º, alínea b) da Lei Orgânica do Ministério da Saúde (DL n.º 124/2011, de 29 de dezembro) que a IGAS integra a administração direta do Estado no âmbito do Ministério da Saúde, ou seja, que a IGAS se encontra organicamente dependente do Ministério da Saúde.

Assim, conclui-se que a IGAS é um serviço central que, embora disponha de autonomia administrativa, se encontra organicamente depende do Ministério da Saúde.

Nessa medida, num juízo singelo, atendendo a que a personalidade judiciária é, em regra, reconhecida a quem tiver personalidade jurídica, como se dispõe no art.º 11.º do CPC, poderia concluir-se que a IGAS não detém personalidade judiciária (já que se trata, somente, de um serviço central dependente organicamente do Ministério da Saúde) e, igualmente, quem não detém personalidade judiciária tampouco ostenta legitimidade para ser parte na demanda.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Na verdade, o artigo 8.º-A, n.º 5 do CPTA rege que: “*a propositura indevida de ação contra um órgão administrativo não tem consequências processuais, nos termos do n.º 4 do artigo 10.º*”.

Ao passo que o n.º 4 do artigo 10.º do CPTA preconiza que se considera regularmente proposta a ação quando na petição tenha sido indicado como parte demandada um órgão pertencente à pessoa coletiva de direito público, ao ministério ou à secretaria regional que devem ser demandados.

Este n.º 4 do artigo 10.º, do CPTA, como bem referem Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha (Comentário ao CPTA, 4ª Edição, Almedina, p. 113), “*determina a sanção ex lege da irregularidade resultante de a petição ter sido dirigida, não contra a pessoa coletiva pública ou o departamento ministerial ou a secretaria regional, mas contra o próprio órgão administrativo que praticou o ato impugnado ou sobre o qual recaía o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos.*”

Ora, no caso vertente, nos termos do disposto no art.º 4.º, alínea b) da Lei Orgânica do Ministério da Saúde (DL n.º 124/2011, de 29 de dezembro), a IGAS integra a administração direta do Estado no âmbito do Ministério da Saúde, ou seja, que a IGAS se encontra organicamente dependente do Ministério da Saúde, pelo que, deveria a presente intimação ter sido proposta contra o Ministério da Saúde e não o IGAS (por esta não deter personalidade judiciária).

Todavia, pese embora a IGAS não tenha personalidade judiciária, ao abrigo do disposto no artigo 8.º-A, n.º 5 e 10.º, n.º 4, ambos do CPTA, verifica-se que ocorreu a sanção *ex lege* da irregularidade resultante de a petição ter sido dirigida contra o órgão administrativo que deveria ter fornecido as informações e não contra a pessoa coletiva de direito público (*in casu*, Ministério da Saúde).

É que, dispõe o n.º 5 do artigo 10.º do CPTA que, quando a citação for feita no órgão indicado na petição, considera-se citada a pessoa coletiva, o ministério ou a secretaria regional a que o órgão pertence.

Referindo Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, op. Cit., p, 114, que “*da conjugação dos n.ºs 4 e 5 resulta que a irregularidade cometida na identificação da*



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

entidade demandada se considere sanada e, ainda que a secretaria judicial venha a promover a citação do órgão administrativo indicado na petição (...), a citação é tida como sendo feita à pessoa coletiva pública, (...) ao ministério (...) a que o órgão pertence.

Cabe referir, em todo o caso, que a dupla sanação do vício de identificação da entidade demandada só opera se não se verificar uma situação de ilegitimidade passiva, nos termos em que o n.º 2 a configura: ou seja, é necessário que o órgão que foi indevidamente indicado pertença à pessoa coletiva, ao ministério ou à secretaria regional conforme os casos, contra o qual a ação deveria ter sido dirigida.”

No caso, reitera-se, a identificação da entidade demandada reporta-se a serviço central pertencente ao Ministério da Saúde (o qual deveria ter sido indicado enquanto entidade requerida) e, assim sendo, ocorre uma dupla sanação do vício em causa.

Nestes termos, improcede a suscita exceção dilatória de ilegitimidade passiva do Ministério da Saúde.

*

As partes têm personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e encontram-se devidamente representadas.

Não há nulidades, exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito e de que cumpra conhecer.

**

III. QUESTÕES A DECIDIR

As questões que cumpre apreciar e decidir nos presentes autos passam por aferir se o Requerente tem direito a obter, ao abrigo do presente meio processual, as informações requeridas em 23-02-2023, ao abrigo do direito à informação administrativa.

**

IV. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

Factos provados.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Com relevância para a decisão da causa, julgo provados os seguintes factos:

1. O Requerente é portador da carteira profissional de jornalista 1786 – conforme se extrata do documento n.º 1, junto com o requerimento inicial (r.i.);
2. Com data de 23-02-2023, o Requerente endereçou ao IGAS um pedido de documentos com o seguinte teor:

*“Exmo. Senhor Inspetor-geral da Inspeção-geral das Atividades em Saúde (IGAS),
(...)”*

Por não ter sido feita, por lapso, correta referência ao articulado da Lei n.º 26/2016, remeto novo requerimento, com para o qual peço a devida análise. Deve ser este requerimento considerado, para efeito legais, nomeadamente para interposição de competente ação de intimação junto do Tribunal Administrativo de Lisboa, separado do meu anterior pedido de 13 de Fevereiro p.p., que mereceu entretanto a V. resposta datada de 17 de Fevereiro p.p.. Assim, em 30 de Novembro p.p., V. Exa. informou-me do teor de um despacho, da autoria do inspetor (...), de 28 de Novembro p.p., em que, sobre o meu legítimo pedido de acesso a documentos administrativos relativo a procedimentos da IGAS sobre o Doutor Filipe Froes foi referido que “o Proc. N.º 443/2021-ESC foi instaurado por despacho de 9 de setembro de 2021, do Exmo. Inspetor-Geral, tendo como objeto a alegada ligação à Indústria Farmacêutica e recebimento de patrocínios financeiros, por parte do clínico referido no ponto anterior”, acrescentando-se ainda que “na sequência da Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no Processo de Esclarecimento suprarreferido, por despacho de 19 de fevereiro de 2022, do Exmo. Inspetor-Geral, foi instaurado o presente Proc. N.º 1/2022-INQ, que integra a matéria constante daquele e que se encontra em fase de instrução.”

Mais foi adiantado, para então indeferir o meu legítimo pedido, “tendo em conta a natureza secreta do Inquérito (que se encontra em instrução) e as restrições de acesso prevista na Lei”.

Ignorando se, desde aquela data, foi ou não concluído o referido Proc. N.º 1/2022-INQ, certo é que no dia 19 de Fevereiro fez um ano desde que, na sequência da Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no referido Processo de Esclarecimento, foi instaurado o suprarreferenciado processo disciplinar.

Ora, diz o n.º 3 do artigo 6.º da LADA que “o acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.”, e que, de acordo com o n.º 4 do referido artigo, “o acesso ao conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos,



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

sindicâncias ou averiguações pode ser diferido até ao decurso do prazo para instauração de procedimento disciplinar”.

Portanto, nessa medida, mesmo que não esteja concluído o Proc. N.º 1/2022-INO – por causas que me ultrapassam, mas que convinha ver esclarecidas –, existem documentos que devem ser públicos, designadamente a Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no Processo de Esclarecimento suprarreferido, e que mereceu despacho de V. Exa. em 19 de Fevereiro de 2022,

Nessa medida, vem Pedro Almeida Vieira, portador da carteira profissional de jornalista 1786 e do cartão de cidadão 8611818, apresentar pedido formal, ao abrigo da Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), na sua mais recente versão (Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto), o acesso PRESENCIAL dos originais, requerendo-se, desde já, cópia (digital ou em papel), ou outro qualquer formato, de todos os documentos administrativos relativos ao pneumologista Luís Filipe Leitão da Costa Froes, com cédula profissional n.º 29515, na posse da IGAS, e que estejam associados à Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no referido Processo de Esclarecimento, que lhe foi instaurado em Setembro de 2021, devendo esse acesso ser facultado, se outro motivo não permitir a antecipação, a partir do próximo dia 19 de Fevereiro, tendo em consideração o n.º 3 do artigo 4.º da LADA.

Caso tenha sido já concluído o Proc. N.º 1/2022-INO, requer-se também, desde já, o acesso presencial, requerendo-se desde já cópia digital ou em papel, de todos e quaisquer documentos administrativos na posse da IGAS respeitante a esse processo.

Mesmo que não fosse necessário, por ter sido e estar agora de novo claramente exposto, este meu requerimento visa o acesso a dois grupos distintos de documentos administrativos:

a) Os referentes à Informação de Avaliação n.º 149/2022, elaborado na sequência de um Processo de Esclarecimento iniciado no longínquo mês de Setembro de 2021, e para o qual se aplica desde já o articulado no n.º 4 do artigo 6.º da LADA, por já ter sido ultrapassado um ano. Aliás, faço notar que a informação do inspetor (...) de 17 de Fevereiro p.p. “amputa” o articulado do n.º 4 do artigo 6.º, esquecendo der referir que essa norma refere taxativamente que “o acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.” Ou seja, ao contrário do defendido nessa informação, estes documentos já podem (e devem) ser acessíveis quando solicitados por um terceiro, ademais sendo um jornalista e atendível o interesse público de se conhecer a acusação de um consultor da Direcção-Geral da Saúde com ligações à indústria



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

farmacêutica que está sob suspeita desde Setembro de 2021, e sem o processo disciplinar, aberto há um ano, ter sido estranhamente concluído.

b) Os referentes ao inquérito disciplinar Proc. N.º 1/2022-INQ que, esse sim, pode estar abrangido por segredo até à sua conclusão, embora se possa e deva questionar os motivos para tão longa análise.

Nesse sentido, a resposta ao presente requerimento deve ser dirigida e fundamentada individualmente para os dois grupos de documentos administrativos.

Rogo para que V. Exa. cumpra o prazo determinado pela LADA, sendo certo que se mostra, nesta fase, e atendível o histórico de decisões, tomaremos as medidas que V. Exa. sabe que nos assistem.” – cfr. documento n.º 1 junto com o r.i.;

3. Com data de 06-03-2023 o IGAS elaborou o documento designado “despacho”, com o seguinte teor:

“1. Através de requerimento com registo de entrada IGAS N.º UEG-2023-000878, de 24 de fevereiro de 2023, Pedro Alexandre de Almeida Vieira, portador da carteira profissional de Jornalista 1786 e do cartão de cidadão n.º 8611818, vem referir que, por não ter sido feita, por lapso, correta referência ao articulado da Lei n.º 26/2016, por parte do ora requerente, no requerimento anterior por si apresentado, em 13 de fevereiro de 2023, remete novo requerimento (entrado em 24 de fevereiro de 2023), requerendo que seja este o considerado para análise do seu pedido, para os devidos efeitos legais, nomeadamente para interposição da competente ação de intimação junto do Tribunal Administrativo de Lisboa.

2. Com efeito, cumpre referir que através de requerimento com registo de entrada IGAS N.º UEG-2023-000701, de 13 de fevereiro de 2023, Pedro Alexandre de Almeida Vieira, veio requerer a consulta e a passagem de cópia (digital ou em papel), ou outro qualquer formato, de todos os documentos administrativos relativos ao pneumologista Luís Filipe Leitão da Costa Froes, na posse da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, que estejam associados à Informação de Avaliação n.º 149/2022, elaborada no referido processo de Esclarecimento, devendo o acesso ser permitido a partir de 19 de fevereiro, tendo em consideração o n.º 3 do artigo 4.º da LADA.

3. Em face desse pedido, pelo signatário foi elaborado o Despacho de 17 de fevereiro de 2023, onde, de forma clara, objetiva e fundamentada se indeferiu o requerido, tendo em conta que, tal como se referiu no ponto 4 do mesmo, a Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no Processo de Esclarecimento e restante documentação encontra-se integrada no Proc. N.º 1/2022-INQ, que se encontra/continua em fase de instrução, o qual tem natureza secreta, estando em prazo para eventual instauração de procedimento disciplinar, e as restrições de acesso previstas na Lei, com destaque para o n.º 1.º do artigo 200.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em Anexo à Lei n.º



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

35/2014, de 20 de junho (LTFP), com a redação atualizada, o qual foi devidamente notificado ao requerente através de ofício assinado pela senhora Subinspetora-Geral das Atividades em Saúde (cfr. pontos 4 a 13 do aludido despacho, de 17 de fevereiro de 2023).

4. Como é sabido, a Administração Pública, no âmbito da apreciação dos pedidos dos particulares, não está restringida à apreciação jurídica dos casos com referência às normas legais indicadas pelos requerentes, tendo plena liberdade de fazer a sua avaliação, enquadramento e fundamentação de acordo com o quadro legal aplicável e com os princípios gerais estruturantes da atividade administrativa, sendo, nesse contexto, irrelevante para a decisão do pedido o designado lapso de referência normativa cometido pelo requerente.

5. Além disso, do ponto de vista substantivo, não há nada de novo, no requerimento apresentado em 24 de fevereiro de 2023, pelo que, quanto à questão de fundo (pedido de consulta e de passagem de cópia (digital ou em papel), ou outro qualquer formato, de todos os documentos administrativos relativos ao pneumologista Luís Filipe Leitão da Costa Froes, na posse da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, que estejam associados à Informação de Avaliação n.º 149/2022, elaborada no referido processo de Esclarecimento), que se encontram integrados no Proc. N.º 1/2022-INQ, que tem natureza secreta, e, portanto, sujeitos ao mesmo regime jurídico do inquérito, encontra-se a mesma decidida através do despacho do signatário de 17 de fevereiro de 2023, que se mantém válido e eficaz para todos os efeitos legais.

6. Em face do exposto e, tudo visto e ponderado, indefere-se o ora requerido, tendo em conta que do ponto de vista substantivo, não há nada de novo, no requerimento apresentado em 24 de fevereiro de 2023, e que a questão de fundo se encontra decidida através do despacho do signatário de 17 de fevereiro de 2023, que se mantém válido e eficaz para todos os efeitos legais.

À UAP - Notifique-se o requerente, através de meios eletrónicos, nos termos habituais, com envio de cópia do presente Despacho.

Dê-se conhecimento à senhora Subinspetora-Geral, Dra. Rute Serra e ao Exmo. Inspetor-Geral das Atividades em Saúde.

IGAS, 6 de março de 2023.”

– cfr. documento n.º 2 junto com o r.i.;

4. O documento aludido em 3., foi notificado ao Requerente no dia 07-03-2023 – cfr. fls. PA a fls. 42-111 sitaf;
5. Em 27-03-2023, deu entrada em juízo a presente intimação – cfr. fls. 1 sitaf.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Motivação da decisão de facto:

A respetiva fundamentação assenta na apreciação da prova documental oferecida pela Autora (não impugnada; cfr. artigos 374.º e 376.º do Código Civil) e constante do processo administrativo em formato digital junto no SITAF (cuja veracidade não foi colocada em crise; cfr. artigos 373.º, 374.º e 376.º do Código Civil), bem como na posição assumida pelas partes nos seus articulados (na parte em que foi possível obter a sua expressa admissão, nos termos do n.º 4 do artigo 83.º do CPTA), tal como se encontra especificado nos vários pontos do probatório.

**

V. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

Feito o recorte factual, cumpre subsumir a factualidade ao direito, ou seja, importa agora atender se o requerente tem direito à informação peticionada.

Assim,

No plano constitucional, o n.º 1 do artigo 268.º dispõe que “*os cidadãos têm direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas*”, ao passo que o n.º 2 preconiza o seguinte: “*os cidadãos têm também 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*”.

Conforme prolatado no acórdão do TC n.º 527/96, este direito pertence ao catálogo dos direitos, liberdades e garantias, sujeito ao regime do artigo 18.º da CRP.

Estes direitos consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da CRP, encontram-se densificados, no plano do direito substantivo, pelos artigos 82.º a 85.º CPA e pela Lei nº 26/2016, de 22 de agosto (LADA).

Os artigos 82.º a 85.º CPA regulam e condensam o direito á informação administrativa, que inclui o direito à informação sobre o andamento dos procedimentos e o conhecimento das decisões, ou, conforme referido por Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha (Comentário ao CPTA, 4ª Edição, Almedina, p. 855), “*o direito à*



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

informação procedimental reporta-se a factos, atos ou documentos que integram ou resultam de um concreto procedimento administrativo que se encontre ainda em curso.”

Ao passo que o direito à informação não procedimental (regulado na Lei nº 26/2016, de 22 de Agosto (LADA)) rege sobre o acesso a documentos contidos em arquivos ou registos administrativos, onde se incluem procedimentos já findos.

Levando em conta o tipo de informação requerida, mas também a qualidade de quem a solicita e o objetivo que se pretende atingir com a sua tutela, conclui-se que está em causa o direito à informação não procedimental, por virtude de o direito à informação não se encontrar inserto num concreto procedimento (uma vez que é referente a informação na qual o Requerente não é diretamente visado).

Assim,

Neste conspecto, o artigo 5.º da LADA dispõe o seguinte:

“1 - 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 - O direito de acesso realiza-se independentemente da integração dos documentos administrativos em arquivo corrente, intermédio ou definitivo.”

O artigo 1.º, n.º 3 da LADA rege que *“o acesso a informação e a documentação e a documentos nominativos, nomeadamente quando incluam dados de saúde, produzidos ou detidos pelos órgãos ou entidades referidos no artigo 4.º, quando efetuado pelo titular dos dados, por terceiro autorizado pelo titular ou por quem demonstre ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido na informação, rege-se pela presente lei, sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais.”*

Por documento administrativo entende-se *“qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detida em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a:*

i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos;



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

- ii) *Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados;*
- iii) *Gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades;*
- iv) *Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas.” (artigo 3.º, n.º 1, al. a) da LADA).*

Considerando-se documento nominativo “o documento que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados;” (artigo 3.º, n.º 1, al. b) da LADA).

Nos termos do artigo 6.º, n.º 5 da LADA:

“Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:

- a) *Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;*
- b) *Se 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.”*

Referindo Marco Caldeira, “Nótula sobre a articulação entre os regimes da LADA e da LPDP”, in *O Acesso à Informação Administrativa* (Tiago Fidalgo de Freitas e Pedro Delgado Alves org.), Almedina, 2021, p. 244, que “*nos termos da LADA, um terceiro pode ter acesso a dados pessoais de outrem, mesmo sem autorização do respetivo titular nem da CNPD, se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante – o que deve ser feito 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.*”

Feito este enquadramento,



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Revertendo para o caso dos autos, verifica-se que a Requerente solicitou, junto da Entidade Requerida, a seguinte informação:

- todos os documentos administrativos relativos ao pneumologista Luís Filipe Leitão da Costa Froes, com cédula profissional n.º 29515, na posse da IGAS, e que estejam associados à Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no referido Processo de Esclarecimento, que lhe foi instaurado em Setembro de 2021, devendo esse acesso ser facultado, se outro motivo não permitir a antecipação, a partir do próximo dia 19 de Fevereiro, tendo em consideração o n.º 3 do artigo 4.º da LADA.

- Caso tenha sido já concluído o Proc. N.º 1/2022-INO, requer-se também, desde já, o acesso presencial, requerendo-se desde já cópia digital ou em papel, de todos e quaisquer documentos administrativos na posse da IGAS respeitante a esse processo.

A Entidade Requerida sustenta a recusa no fornecimento das informações em causa.

Por um lado, entende a Entidade Requerida que o acesso aos documentos administrativos constantes de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações pode ser diferido até ao decurso do prazo para instauração de procedimento disciplinar. Por outro lado, defende que a Informação de Avaliação n.º 149/2022, uma vez que insere no referido PI, tem de se ter em conta a limitação de acesso do n.º 3 do art.º 6.º da LADA, não sendo igualmente acessível.

Vejamos, então.

O artigo 35.º da CRP refere que:

“2. A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua proteção, designadamente através de entidade administrativa independente.

3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excecionais previstos na lei.”

Em termos de normativos infraconstitucionais, o regime de acesso aos documentos administrativos (não procedimentais) deve ser analisado á luz de duas disposições plasmadas na LADA, nomeadamente os artigos 5.º e 6.º.

Assim, o artigo 5.º tem subjacente um princípio geral de acesso aos documentos administrativos de que “*todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos*”, ao passo que o artigo 6.º consagra exceções, ou seja, restrições a esse acesso.

No fundo, a regra é clara, ao abrigo do princípio da transparência e do controlo da atividade administrativa (administração aberta), é facultado o acesso a qualquer interessado, todavia existem exceções que se encontram corporizadas no artigo 6.º da LADA, como sejam:

- Documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado;
- Documentos protegidos por direitos de autor ou direitos conexos, designadamente os que se encontrem na posse de museus, bibliotecas e arquivos, bem como os documentos que revelem segredo relativo à propriedade literária, artística, industrial ou científica;
- Documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração;
- Conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações pode ser diferido até ao decurso do prazo para instauração de procedimento disciplinar;
- Documentos nominativos;
- Documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa.

No caso, como referimos, o Requerido recusa o acesso pelo facto de a informação solicitada constar de procedimento disciplinar que ainda não se encontra findo, inexistindo acusação no mesmo.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Verifica-se, pois, que a recusa em fornecimento das informações se prende com o facto de estar em curso procedimento disciplinar e ainda não ter sido deduzida acusação.

Ora,

O procedimento disciplinar em causa é regulado pelo Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas que, no seu artigo 200.º dispõe o seguinte:

“1- O processo disciplinar é de natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao trabalhador, a seu requerimento, para exame, sob condição de não divulgar o que dele conste.”

Conforme refere a Professora Raquel Carvalho (Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, p. 247), *“a natureza secreta do procedimento justifica-se pelos particulares interesses pessoais do trabalhador envolvidos, bem como os interesses de garantir o êxito das investigações necessariamente existentes para o apuramento dos factos”*.

Isto significa que, relativamente aos processos disciplinares onde tenha havido dedução de acusação, bem como naqueles em que tenha havido despacho de arquivamento, não há qualquer obstáculo de natureza legal em fornecer ao recorrente a cópia dos elementos solicitados, desde que, obviamente, dos mesmos sejam expurgadas todas as referências ao nome, função e posto dos visados, únicos elementos de carácter nominativo delas constantes – cfr. acórdão STA de 27-04-2011, proc. 0605/10.

Naturalmente, o Requerente solicitando acesso enquanto jornalista tem interesse na divulgação de informação que, no caso, consta do procedimento disciplinar ainda em curso e, por essa razão, não é permitido, nesta fase, que aceda a esses elementos, na medida em que se pretende evitar que qualquer divulgação colida com os interesses pessoais do trabalhador e, bem assim, que possa de alguma forma frustrar as investigações existentes.

A *ratio* da norma é, por conseguinte, manter a natureza secreta do procedimento e, por isso mesmo, é vedado o acesso à informação peticionada tal como, de resto,



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

consta do artigo 6.º da LADA, na medida em que exceciona o acesso à informação administrativa relativamente a conteúdo inquéritos disciplinares.

Nessa medida, relativamente ao pedido de acesso ao Proc. N.º 1/2022-INQ, nomeadamente de todos e quaisquer documentos administrativos na posse da IGAS respeitante a esse processo, improcede o mesmo.

Contudo, o Requerente formulou pedido com um segundo vetor, a saber:

- *“todos os documentos administrativos relativos ao pneumologista Luís Filipe Leitão da Costa Froes, com cédula profissional n.º 29515, na posse da IGAS, e que estejam associados à Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no referido Processo de Esclarecimento, que lhe foi instaurado em Setembro de 2021, devendo esse acesso ser facultado, se outro motivo não permitir a antecipação, a partir do próximo dia 19 de Fevereiro, tendo em consideração o n.º 3 do artigo 4.º da LADA”*.

Quanto a este conspecto, resulta da informação de indeferimento que:

“...a Informação de Avaliação N.º 149/2022, elaborada no Processo de Esclarecimento e restante documentação encontra-se integrada no Proc. N.º 1/2022-INQ, que se encontra/continua em fase de instrução, o qual tem natureza secreta, estando em prazo para eventual instauração de procedimento disciplinar, e as restrições de acesso previstas na Lei, com destaque para o n.º 1.º do artigo 200.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em Anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), com a redação atualizada, o qual foi devidamente notificado ao requerente através de ofício assinado pela senhora Subinspetora-Geral das Atividades em Saúde.”

Interpretando a argumentação vertida no despacho de indeferimento relativamente ao pedido de informação administrativa, verifica-se que a recusa do Requerido se prendeu com o facto de a Informação de Avaliação ter sido objeto de integração em processo disciplinar em curso e, por conseguinte, uma vez que consta de procedimento que assume natureza secreta (uma vez que ainda não foi deduzida acusação), igualmente o acesso a esta informação está vedado.

Vejamos.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

De acordo com o artigo 8.º, n.º 2, do Estatuto do Jornalista (EJ) “*o interesse dos jornalistas no acesso às fontes de informação é sempre considerado legítimo para efeitos do exercício do direito regulado nos artigos 61.º a 63.º do Código do Procedimento Administrativo*”.

De harmonia com o n.º 3 do mesmo artigo 8.º: “*o direito de acesso às fontes de informação não abrange (...) os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros*”.

No que tange ao documento em causa (Informação de Avaliação N.º 149/2022), verifica-se que a mesma foi elaborada no âmbito de Processo de Esclarecimento, ou seja, em momento anterior ao processo de averiguações, ainda que posteriormente integrada no mesmo.

Assim, a informação em causa tem natureza administrativa, todavia, resulta dos autos que essa mesma informação ocorre em momento prévio à instauração do Proc. N.º 1/2022-INQ e afigura-se ao tribunal que está em conexão com a posterior instauração do procedimento disciplinar, na medida em que a informação reporta-se a processo de esclarecimento que tem clara repercussão e conexão na instauração do procedimento disciplinar, não podendo os dois procedimentos ser indissociáveis.

Assim, e uma vez que no procedimento disciplinar em causa ainda não foi proferido despacho de acusação (ou de arquivamento), por via do disposto no artigo 200.º do Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas e, bem assim, do artigo 6.º da LADA, conclui-se que improcede a pretensão do Requerente.

* *

Da responsabilidade por custas

No que tange à responsabilidade em matéria de custas processuais, à luz dos princípios da causalidade e da sucumbência, deve o Requerente ser responsabilizado pela totalidade das custas processuais a que houver lugar [cf. Artigo 94º, nº 2, in fine, do CPTA; artigos 527º, nºs 1 e 2 e 529º do CPC; e artigo 12º, nº 1, alínea b), conjugado com a Linha 1 da Tabela I-B anexa, do RCP].



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

*

VI. DECISÃO:

Nos termos e nos fundamentos expostos, julgo a presente intimação **improcedente** e, em consequência, absolvo a Entidade Requerida do pedido.

Custas a cargo do Requerente [cf. Artigo 94º, nº 2, in fine, do CPTA; artigos 527º, nºs 1 e 2 e 529º do CPC; e artigo 12º, nº 1, alínea b), conjugado com a Linha 1 da Tabela I-B anexa, do RCP].

Registe e notifique.

Lisboa, 03 de julho de 2023.

O Juiz de Direito

Nuno Domingues