

Parecer n.º 10/2022

Processo n.º 829/2021

Queixoso: A.

Entidade requerida: Ordem dos Médicos

I - Factos e pedido

1. (A.) dirigiu o seguinte requerimento à Ordem dos Médicos:
«Considerando que, à luz da Lei n.º 26/2016, designada Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), a Ordem dos Médicos (OM) se encontra abrangida pela obrigatoriedade de permitir o acesso a documentos administrativos que detenha a qualquer pessoa independentemente de esta invocar o motivo, e ademais considerando que o requerente tem legitimidade pelas suas funções de jornalista (CP...), venho requerer o acesso aos seguintes documentos:
 - *Protocolo com vista à doação de máscaras FFP2 para o fundo “Todos por Quem Cuida” entre a Ordem dos Médicos e a Merck, S.A., ou outro qualquer documento que suporte a concretização dessa doação inscrita em 2021 na Plataforma da Transparência e Publicidade do Infarmed;*
 - *Documento administrativo que confirme a receção do donativo da Merck S.A. para a Ordem dos Médicos em numerário (por transferência bancária ou cheque) ou em género (máscaras propriamente ditas);*
 - *Documento(s) administrativo(s) que comprove(m) a distribuição das ditas máscaras FFP2 pelas diversas entidades, e correspondente identificação das entidades e quantidades, no âmbito da campanha “Todos por quem cuida”;*
 - *Protocolo ou outro qualquer documento administrativo que consubstancie o donativo inscrito na Plataforma da Transparência e Publicidade do Infarmed;*
 - *Relatório de execução, ou outro qualquer documento administrativo, sobre a campanha “Todos por quem cuida”».*
2. A Ordem dos Médicos respondeu: *«1. O fundo / conta solidária #todosporquemcuida foi uma iniciativa conjunta da Ordem dos Médicos e da Ordem dos Farmacêuticos, levada a cabo com o apoio da Apifarma, tendo a sua administração ficado a cargo de uma Comissão de*

Acompanhamento cujo Presidente foi o Exmo. Dr. (B.); / 2. As informações referentes às receitas angariadas foram, nos termos da lei e com a periodicidade imposta por esta, devidamente publicitadas em órgão de informação nacional, de ampla divulgação (“Jornal de Notícias”); / 3. Atento o referido em 1, deverá V. Exa. reformular o seu requerimento e, fazendo-o acompanhar da prova da sua condição de jornalista, dirigindo-o para os seguintes endereços eletrónicos: / todosporquemcuida@ordemfarmaceuticos.pt e todosporquemcuida@ordemdosmedicos.pt ».

3. Face a essa resposta, o requerente apresentou queixa a esta Comissão, dizendo: «(...) *Sem prejuízo de considerar absurdo a exigência de envio de uma prova documental da minha condição de jornalista, atento o facto de existir um registo da CCPJ e a própria Ordem dos Médicos até já me ter escrito anteriormente, no caso em apreço nem sequer existe, em meu entender, qualquer caso de impedimento se fosse feito o requerimento por um cidadão não-jornalista. / Por outro lado, não faz sentido que eu tenha de fazer um novo requerimento para enviar para um e-mail integrado no domínio da Ordem dos Médicos. Como parece evidente, e previsto na LADA, esse procedimento deve ser feito internamente pela entidade requerida, ou seja, pela Ordem dos Médicos.*».
4. Em resposta à queixa, a entidade requerida considera não assistir qualquer razão ao queixoso e enuncia um conjunto de ações deste que, no seu entender, são ofensivas da sua honra. Destaca-se para o que releva deste parecer: «1. *Esta é a segunda queixa que, num espaço de semanas, o Sr. (A.) formula junto da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos contra a Ordem dos Médicos. / 2. Como se demonstrará, para além de não assistir qualquer razão ao reclamante, este, desde há vários meses, tem vindo a adotar um comportamento suscetível de integrar a prática de crimes para com a Ordem dos Médicos, o Bastonário (...) e alguns dos médicos seus membros, que, no tempo e lugar próprio, serão objeto da respetiva avaliação. / 3. Esta atitude de manifesta animosidade para com a Ordem dos Médicos e alguns dos seus membros reflete-se na forma como o Sr. (A.) pretende instrumentalizar a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos para atingir os seus objetivos.*

/ (...) 5. (...) por email de 10 de novembro de 2021 a Ordem dos Médicos rececionou o pedido do Sr. (A.) de acesso a diversos documentos, pedido esse ao qual o Chefe de Gabinete do Bastonário respondeu em 24 de novembro (...) isto é, no prazo de 10 dias úteis a que, por lei, está obrigada (...). / 6. Às 21:26 do dia 25 de novembro de 2021, o Sr. (A.) colocou o referido ofício na sua página de Facebook (...) acompanhado de um texto cuja autoria se presume sua e que é o seguinte (...)/ 10. Saliente-se que o texto do Sr. (A.) torpedeia a realidade dos factos pois, se o mesmo fizesse a tão apregoada investigação jornalística independente facilmente acedia às informações constantes de diversas notícias de maio de 2021 ou do site do Infarmed onde as doações ou pagamento da indústria farmacêutica à Ordem dos Médicos se encontram publicitadas (<https://placotrans.infarmed.pt/publico/listagempublica.aspx>) do qual resulta que a referida doação consistiu na (...) “doação de máscaras FFP2 para o fundo “Todos por Quem Cuida” no valor de € 380 000,00, isto é, não houve a movimentação de qualquer quantia em dinheiro. (...) / 14. Quem exhibe uma certa qualidade profissional (...) não pode considerar ofensivo que lhe seja solicitada a prova da mesma, para isso servindo a respetiva cédula profissional. / 17. (...) o Sr. (A.) foi informado do meio de comunicação social onde se encontra publicitados os montantes angariados pela conta solidária, tendo sido convidado a reformular o requerimento por si apresentado, fazendo a prova da condição de jornalista por si invocada, sendo que (...) o teor daquele ofício não autoriza a conclusão que a Ordem dos Médicos lhe negou o acesso ao que quer que seja. / (...) / 22. A Ordem dos Médicos considera que, atento até o volume de documentos que têm sido solicitados pelo Requerente, não está obrigada, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 15.º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, a permitir o acesso ao solicitado «(...) As entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente.» / 23. Pelo exposto requer [à CADA] se digne [...] considerar abusivos os pedidos formulados pelo Sr. (A.). / 24. Mais informa que (...) repetindo-se este tipo de pedidos e com as

finalidades evidenciadas, a Ordem dos Médicos reserva-se o direito de continuar a recusar o acesso à documentação (para além daquela que se encontra publicada no seu site) conforme o disposto no n.º 3 do artigo 15.º da LADA.».

II - Apreciação jurídica

5. A documentação solicitada respeita à iniciativa “Todos Por Quem Cuida”, que, conforme informação disponibilizada no sítio na internet da Ordem dos Médicos - <https://ordemdosmedicos.pt/todosporquemcuida> - foi promovida pela “Ordem dos Médicos e a Ordem dos Farmacêuticos com o apoio da Apifarma (Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica) e de outras instituições da sociedade civil”. A iniciativa possibilita a entrega de donativos financeiros, equipamentos hospitalares, equipamentos para proteção individual e outros materiais determinantes para a segurança e qualidade dos cuidados de saúde. São beneficiários todos os profissionais cuja atividade esteja relacionada com a resposta à pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2.
6. Os documentos em causa subsumem-se ao conceito de «*documento administrativo*», a que alude o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), 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 (LADA): «*qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades*» a que se refere o artigo 4.º do diploma «*seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material*».
7. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, da LADA: «*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*».
8. Há, no entanto, situações de restrição de acesso e de não dever de facultar acesso cabendo à entidade requerida a sua invocação e demonstração, no quadro do dever de resposta previsto no artigo 15.º da LADA.

9. No caso vertente, a entidade requerida não invoca existirem circunstâncias, genericamente referidas no artigo 6.º da LADA ou previstas em lei especial, que determinem a restrição do acesso à documentação solicitada.
10. O acesso à documentação não divulgada publicamente foi, contudo, condicionado à prova pelo requerente do exercício da profissão de jornalista e ao reenvio do pedido para os endereços de correio eletrónico das entidades promotoras do fundo/conta solidária #todosporquemcuida - Ordem dos Médicos e Ordem dos Farmacêuticos.
11. Relativamente à prova do exercício da profissão de jornalista, como se viu, a documentação solicitada não aparenta conter qualquer matéria de reserva ou restrição. Será, assim, livremente acessível por qualquer pessoa que a requeira (cf. artigo 5.º, da LADA), não dependendo o exercício do direito de acesso da demonstração de uma qualquer qualidade/estatuto, ainda que tal seja invocado.
12. O ora queixoso, no pedido de acesso, invocou as duas circunstâncias - a do livre acesso e a da sua condição de jornalista.
13. O facto de ter invocado a sua condição de jornalista não pode prejudicar o direito geral de acesso, se esse direito existe.
14. Assim, a demonstração da condição de jornalista só seria necessária se a primeira fundamentação do pedido, a da liberdade de acesso, se não verificasse.
15. Ora, desde que não se encontra em causa a aplicação do regime geral de liberdade de acesso, não há lugar a fazer depender a decisão da prova de uma condição desnecessária para o efeito.
16. Também se deve dizer que a referência à publicação da informação em órgão de comunicação social, sem outra precisão, não exonera do dever de a facultar, quando solicitada. Com efeito, dispõe o artigo 13.º, n.º 5, da LADA: «A entidade requerida pode limitar-se a indicar a exata localização, na Internet, do documento requerido, salvo se o requerente demonstrar a impossibilidade de utilização dessa forma de acesso». Mas não foi isso que a entidade fez.
17. Quanto à necessidade de o requerente enviar o pedido para os endereços de correio eletrónico indicados pela entidade requerida, dispõe o artigo

15.º da LADA: «1 - A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias: / a) Comunicar a data, local e modo para se efetivar a consulta, se requerida; / b) Emitir a reprodução ou certidão requeridas; /c) Comunicar por escrito as razões da recusa, total ou parcial, do acesso ao documento, bem como quais as garantias de recurso administrativo e contencioso de que dispõe o requerente contra essa decisão, nomeadamente a apresentação de queixa junto da CADA e a intimação judicial da entidade requerida; /d) Informar que não possui o documento e, se souber qual a entidade que o detém, remeter-lhe o requerimento, com conhecimento ao requerente; /e) Expor à CADA quaisquer dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer.».

18. Decorre desse artigo 15.º, n.º 1, d), que ainda que não fosse a entidade requerida a possuir ou deter a informação, mas soubesse quem a possuía, cabia-lhe, oficiosamente, proceder à remessa do pedido para essa outra entidade.

19. Na circunstância, porém, não se trata de encontrar-se a informação noutra entidade. Vem, apenas, colocada uma questão de diferentes endereços eletrónicos. Ora, a continuar a ser a entidade requerida quem possui a informação solicitada, não se vislumbra razão para a exigência de outro requerimento por parte do interessado.

20. Quanto ao alegado abuso do direito, observa-se que a entidade requerida apenas o suscitou perante a CADA, não quando respondeu ao requerente. Ora, é nessa ocasião que deve ser suscitada, de modo a que, também nessa vertente, o mesmo possa ser exercer o direito de queixa, conforme dispõe o artigo 15.º, n.º 3, da LADA.

21. De qualquer maneira, diga-se que, nesta matéria, a doutrina seguida pela CADA consta, designadamente, no Parecer n.º 285/2019: «[...] a existência de múltiplos pedidos não é, por si, elemento que consuma a figura do abuso [...]. Mas também é verdade que importa ter em atenção que o regime de acesso obedece, entre o mais, ao princípio da proporcionalidade. Pedidos de acesso reiterados, manifestamente obstrutivos, não se enquadram nas razões do regime de arquivo aberto; obrigando à canalização de recursos que, de outro modo, podem ser

destinados à efetiva melhoria da atividade administrativa, poderão ser recusados. Porém, uma prévia situação genérica de abuso não exonera da análise de cada sucessivo pedido concreto».

22. No caso, não se aparenta estar-se perante pedidos de acesso reiterados ou número de documentos manifestamente abusivos, nem o acesso, tal como vem solicitado, evidencia prosseguir finalidades que não se enquadrem nas razões do regime de arquivo aberto - de garantia da transparência, do controlo da atividade administrativa, da participação dos cidadãos na vida pública - ou se apresenta de tal modo desproporcionado entre a vantagem que concede ao interessado e o sacrifício que impõe à entidade requerida.
23. Sublinhe-se ainda que está em causa o exercício de um direito com assento constitucional, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, só podendo ser restringindo por lei nos casos expressamente previstos na Constituição na medida do necessário à salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos - cf. artigos 17.º e 18.º da Constituição da República Portuguesa.
24. Na apreciação de cada pedido de acesso valem os princípios que regem a atuação administrativa, designadamente, os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares (cf. artigo 2º, nº 1 da LADA). A recusa do direito acesso nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da LADA, sempre devidamente fundamentada, deve ser feita na sequência da apreciação de cada caso concreto, não sendo, por conseguinte, generalizável para pedidos ainda não formulados.
25. No resto, não cabe já a esta Comissão pronunciar-se sobre a atuação do requerente e suas consequências fora do que respeita diretamente a matéria regida pela LADA, pois só para ela tem competência - artigo 28.º, n.º 1, da LADA.
26. No quadro exposto, deverá ser facultada a documentação que exista e/ou comunicada diretamente ao requerente a inexistência de documentação, se for o caso.

27. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá comunicar ao requerente a sua posição final fundamentada, no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

Deverá ser facultado o acesso, no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de janeiro de 2022.

João Miranda (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - Fernanda Maçãs - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato Gonçalves - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)