

Parecer n.º 284/2012

Data: 2012.09.18

Processo n.º 280/2012

Entidade consulente: Centro Hospitalar (...)

I - Factos e pedido

1. O Instituto da Segurança Social, I.P./Centro Distrital do (...), relativamente a determinado menor, sujeito a processo de promoção e proteção (PPP....TMMTS), “[n]o âmbito das competências legalmente adstritas [...] em matéria de Assessoria Técnica aos Tribunais [...] em cumprimento do dever de colaboração e no respeitante ao processo [...] identificado”, solicitou ao Centro Hospitalar (...), a remessa da “informação disponível nesse serviço sobre a situação clínica do menor supra citado, nomeadamente a regularidade/frequência de consultas, diagnóstico e cumprimento de prescrições/indicações médicas e outras, bem como todos os documentos considerados pertinentes e relevantes para a análise da situação e consequente elaboração do relatório solicitado”.
2. O Centro Hospitalar (...), tendo dúvidas sobre se o Instituto da Segurança Social, I.P./Centro Distrital do (...) “pode, nos termos e com a fundamentação que se anexam, solicitar o acesso aos dados clínicos da criança em causa”, solicitou o parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
3. Contactado pela CADA o Instituto da Segurança Social, I.P./Centro Distrital do (...) informou que a informação solicitada se destina à instrução de processo que corre termos ao abrigo da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro¹, lei de proteção de crianças e jovens em perigo (LPCJ).

II - Apreciação jurídica

1. A entidade consulente e a requerente encontram-se sujeitas à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alíneas d) e c), respetivamente.
Serão deste diploma legal os preceitos normativos mencionados, posteriormente, sem outra referência.
2. No caso em apreço, está em causa a possibilidade de comunicação de documentos entre duas entidades públicas: o Centro Hospitalar (...), e o Instituto da Segurança Social, I.P./Centro Distrital do (...), interveniente em processo que corre termos ao abrigo da LPCJ, ambas sujeitas à LADA.

¹ Alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto.

3. De acordo com a alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º, considera-se documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, ou detidos em seu nome.

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

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

- a) Quando os documentos contenham informação nominativa (n.º 5);
- b) Quando contenham segredos de empresa (n.º 6);
- c) Quando haja razões para diferir ou indeferir o acesso (n.ºs 1, 2, 3 e 4).

O direito de acesso à informação está, ainda, sujeito a limites ou restrições, para salvaguarda de outros bens constitucionalmente tutelados e de direitos que com ele entrem em colisão, nomeadamente referentes à dignidade da pessoa humana, direitos das pessoas à integridade moral, ao bom nome e reputação, à palavra, à imagem, à privacidade, restrições impostas pelo segredo de justiça ou pelo segredo de Estado².

4. Considera-se nominativo o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada (alínea b), n.º 1, artigo 3.º).

São de carácter nominativo e, portanto, de acesso reservado, os documentos que contenham, nomeadamente, informação de saúde, uma vez que se reportam a matéria abrangida pela reserva da intimidade da vida privada.

Os documentos nominativos são comunicados, apenas:

- a) À pessoa a quem os dados digam respeito;
- b) A terceiros munidos de autorização escrita ou que demonstrem possuir interesse direto, pessoal e legítimo no acesso (n.º 5 do artigo 6.º).

5. No acesso não autorizado pelo titular, a documentos nominativos, estão em conflito normas respeitantes a dois direitos fundamentais: o direito à “*reserva da intimidade da vida privada e familiar*” do titular da informação (artigo 26.º, n.º 1 da CRP) e o

² J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 573-574; Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 430.

direito de acesso aos “arquivos e documentos administrativos” conferido ao interessado na informação (artigo 268.º, n.º 2, da CRP e LADA).

A prevalência de um daqueles direitos fundamentais relativamente a outro deve ser aferida à luz do princípio da proporcionalidade.

Este princípio, de acordo com a doutrina e a jurisprudência, decompõe-se em três vertentes:

- a) Adequação (as medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias devem corresponder a um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos);
 - b) Necessidade (as medidas restritivas são exigidas para alcançar os fins em vista, por não se dispor de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato);
 - c) Equilíbrio (ficam afastadas as medidas excessivas).
6. A CADA tem frequentemente emitido pareceres³ sobre o dever de cooperação interinstitucional, em circunstâncias em que uma entidade sujeita à LADA, para a prossecução das respetivas atribuições e competências, tem necessidade de obter informações junto de outra entidade sujeita à LADA.

E tem entendido que, ainda que reservadas, devem essas informações, sob determinadas condições, ser facultadas

No Parecer n.º 136/2008, pronunciando-se sobre a comunicação de informação de saúde, no caso entre um hospital e uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), ao abrigo da LPCJ, a CADA referiu o seguinte:

“(…)

2. [...], nas relações inter-institucionais deve ser garantido o dever de colaboração entre as instituições, “salvaguardado, obviamente, o respeito pelos direitos e garantias que a CRP e a lei consagram e que a todos - órgãos de soberania, particulares e Administração - vinculam (cfr. artigos 18.º, n.º 1, e 35.º, ambos da CRP) ”.

Esse dever de colaboração, e no que concerne ao caso ora em análise, encontra-se expressamente consagrado no n.º 1 do artigo 13.º da LPCJ, que dispõe que: “as autoridades administrativas e entidades policiais têm o dever de colaborar com as comissões de protecção no exercício das suas atribuições”.

³ Cfr. Pareceres da CADA n.ºs 8/2011, 194/2009, 220, 281 e 338/2008, disponíveis em www.cada.pt, tal como os adiante citados.

É no entanto necessário verificar se o dever de colaboração a que estão sujeitas aquelas entidades sofre alguma limitação quando o seu cumprimento implique a comunicação de informação de saúde.

3. Tem sido entendimento desta Comissão que o documento cujo acesso foi solicitado é de carácter nominativo, logo de acesso reservado, uma vez que, por conter dados clínicos, se reporta a matéria abrangida pela reserva da intimidade da vida privada (cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da LADA).

Está assim em causa o direito à “reserva da intimidade da vida privada e familiar”, com consagração constitucional no capítulo dos direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 26.º, n.º 1 da CRP). O exercício desse direito só pode ser objecto de restrição “nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (cfr. artigo 18.º, n.º 2 da CRP).

A CADA, chamada a pronunciar-se sobre a comunicação de documentos nominativos a solicitação de comissões de protecção de crianças e jovens considerou que «...nas situações em que se torna necessária a intervenção das CPCJ, o “direito à reserva da intimidade da vida privada” cede na medida em que essa intervenção seja necessária à salvaguarda de outro direito, constante também do artigo 26.º, n.º 1 da Constituição, o direito “ao desenvolvimento da personalidade”.

Este direito, no que às crianças diz respeito, encontra-se igualmente plasmado no artigo 69.º, n.º 1, ainda da Constituição, onde se diz que “as crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições”.

E a lei de protecção constitui o desenvolvimento normativo deste último direito, tal como resulta do teor do respectivo artigo 1.º, onde se refere que “o presente diploma tem por objecto a promoção dos direitos e a protecção das crianças e dos jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral” (cfr. Pareceres da CADA n.ºs 136/2007, 138/2007 e 339/2007).

4. Uma vez assente a possibilidade de se restringir o direito à intimidade da vida privada e familiar quando esteja em causa a protecção da vida e integridade de crianças e jovens, é ainda necessário determinar em que medida esse direito deve ceder face ao interesse público que constitui a referida protecção.

[...]

A intervenção para a promoção dos direitos e protecção das crianças e jovens em perigo obedece, entre outros, ao princípio da privacidade, de acordo com o qual a intervenção deve ser efectuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada (cfr. artigo 4.º, alínea b) da LPCJ).

(...)”.

Entende-se que a doutrina exposta se aplica à situação presente, em que a informação requerida é solicitada para instrução de processo que corre termos ao abrigo da LPCJ.

7. A intervenção do Ministério Público na promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens em perigo encontra-se regulada nos artigos 72.º e seguintes da LPCJ, competindo-lhe, nomeadamente, *“representar as crianças e jovens em perigo, propondo acções, requerendo providência cautelares cíveis e usando de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua protecção”* (artigo 72.º, n.º 3).

O dever do Instituto da Segurança Social, I.P., prestar apoio aos tribunais em matéria tutelar cível consta do artigo 12.º, n.º 2, alínea j), do Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de dezembro (lei orgânica do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social) e do artigo 3.º, n.º 2, alínea p), do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março (lei orgânica do Instituto da Segurança Social, I.P.).

Esse dever encontra-se também referido nos artigos 7.º, alínea a) e 8.º do Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de dezembro, que regulamenta a LPCJ; o artigo 8.º do Decreto-Lei refere o seguinte:

“O apoio técnico às decisões dos tribunais tomadas no âmbito dos processos judiciais de promoção e protecção consiste, designadamente:

- a) Na elaboração de informações ou relatórios sociais sobre a situação da criança ou do jovem, do seu agregado familiar ou das pessoas a quem estejam confiados;*
- b) Na intervenção em audiência judicial;*
- c) Na participação nas diligências instrutórias, quando o juiz assim o determine.”*

8. O dever de confidencialidade, relativamente à segurança social consta da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (aprova as bases gerais do sistema de segurança social), cujo artigo 75.º, n.º 1, refere que *“[a]s instituições de segurança social [...] devem assegurar a confidencialidade dos dados de natureza estritamente privada de que disponham, relativos à situação pessoal, económica ou financeira de quaisquer pessoas ou entidades”*.

E nos termos do artigo 88.º, n.º 1 da LPCJ, os processos de promoção e protecção têm carácter reservado.

9. De acordo com o n.º 2 do artigo 8.º, *“os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais”*.

Apesar de os requerentes não serem terceiros, uma vez que estão envolvidos no processo de aplicação da LPCJ, não pode deixar de se lhes aplicar o princípio normativo que se encontra consagrado neste preceito legal.

10. A CADA não pode deixar de considerar que a entidade requerente é portadora de um interesse funcional e legítimo no acesso à informação que pretende, uma vez que se manifesta no quadro do exercício de funções administrativas públicas, sendo que quem pede o acesso não é um qualquer terceiro, mas sim uma entidade a quem a lei atribui competências no âmbito da proteção de crianças e jovens em perigo.

Reafirma-se ainda a doutrina da CADA⁴, segundo a qual o acesso às informações se justifica *“quando, cumulativamente, se verificarem as seguintes condições:*

- a) Os dados pretendidos tenham conexão directa com o objecto do processo;*
- b) Sejam imprescindíveis à realização dos objectivos da instrução, pelo que deverá ser expurgada a informação relativa à matéria não relevante para a investigação em curso;*
- c) A medida do acesso não ocasione invasão desnecessária ou desproporcionada da reserva da intimidade da vida privada do titular dos dados.”*

III - Conclusão

Face ao exposto, deve o Centro Hospitalar (...), facultar ao Instituto da Segurança Social, I.P./Centro Distrital do (...) o acesso à informação solicitada, relativa a menor, para elaboração de relatório, no âmbito da prestação de apoio técnico aos tribunais em matéria tutelar cível.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de setembro de 2012

Artur Trindade (Relator) - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - João Perry da Câmara - António José Pimpão (Presidente)

⁴ Cfr. Parecer da CADA n.º 206/2006.