

**Parecer n.º 15/2024**

**Processo n.º 1250/2023**

**Queixoso:** (A.), jornalista

**Entidade requerida:** Presidência da República

## **I – Factos e pedido**

1. (A), jornalista da CNN Portugal, órgão de comunicação social, dirigiu à Presidência da República o seguinte requerimento: *«Na sequência da comunicação desta segunda-feira do senhor Presidente (...) vimos (...) pedir o acesso a todos os documentos e emails referidos na referida comunicação resultado do levantamento dos serviços da Presidência da República, ao abrigo da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos. / Sabemos que o assunto está a ser investigado pelo Ministério Público, mas estamos apenas a falar de documentos administrativos pelo que não haverá razão legal para não divulgarem os mesmos.»*.
2. A entidade requerida respondeu: *«(...) todos os documentos foram transmitidos à Procuradoria-Geral da República, para efeitos do inquérito em curso, que está em segredo de justiça»*.
3. Por não ter obtido o solicitado, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), nela referindo tratar-se de *«um pedido de acesso a uma série de documentos e e-mails, nomeadamente, aqueles que foram referidos pelo Presidente a República na sua comunicação ao país de 4 de dezembro de 2023, sobre o chamado caso do tratamento das gémeas luso-brasileiras»*.
4. Sobre a queixa, a entidade requerida disse, em síntese: *o pedido não respeita os termos definidos pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, faltando um «requerimento e respetiva fundamentação»; «uma vez que todos os documentos relativos ao assunto tinham sido transmitidos à Procuradoria-Geral da República, para efeitos do inquérito em curso, a requerida consultou este órgão acerca do pedido, tendo este informado que os «documentos se encontravam “junto ao inquérito e este sujeito a segredo de justiça”, informação que a requerida transmitiu ao requerente; «(...) o pedido de acesso está relacionado com um problema de saúde e do tratamento de duas crianças portuguesas (e brasileiras) em Portugal, sendo regulado (...) pelo disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. / (...) / A informação requerida contém dados de identificação e de saúde das crianças, bem como outros dados pessoais dos intervenientes na troca de correspondência e, por isso, de acesso restrito»; «O requerente, não sendo o titular dos dados, nem tendo*

*apresentando qualquer autorização (...) dos titulares dos (...) dados, deveria ter demonstrado 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»; «O requerente tem divulgado amiúde dados pessoais, incluindo relativos a identidade e saúde das duas menores, e dados nominativos de terceiros, com base em documentos que terá obtido por outras vias»; «Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa a matéria reservada. (Vide Parecer n.º 79/2022 – Proc. n.º 777/2021 da CADA)»; «(...) só deve, a nosso ver, ser permitido o acesso a tais documentos, se forem reunidos, conjuntamente, os seguintes pontos: / O requerente respeite todas as exigências da Lei, designadamente de fundamentação do pedido, nos exatos termos previstos na alínea b) do artigo 5º da Lei n.º 26/2016; Se tal acesso for determinado pela CADA, sabendo que os documentos solicitados foram todos transmitidos integralmente à Procuradoria-Geral da República, tendo esta esclarecido (...) que se encontram junto ao inquérito e este sujeito a segredo” ou seja, que a sua divulgação pública pode vir a ser considerada como violação de segredo de justiça; Que os documentos terão de ser expurgados de todos os numerosos dados pessoais, em particular médicos e nominativos que contêm, pois trata-se de emails, cartões de cidadão e de relatórios médicos; Naturalmente que se for dado acesso ao requerente e, portanto, à TVI/CNN a esses dados, teremos de o fazer para outros Órgãos de Comunicação Social que o pediram ou venham a pedir, a fim de evitar qualquer discriminação entre os Órgãos de Comunicação Social e evitar um tratamento privilegiado da TVI/CNN.».*

## **II – Apreciação jurídica**

1. A documentação que vem solicitada respeita à assistência clínica prestada a duas crianças, por hospital do serviço nacional de saúde (Hospital de Santa Maria). A questão tem sido objeto de investigação jornalística e merecido ampla divulgação mediática, nomeadamente pelo órgão de comunicação social (TVI/CNN) de que o requerente é jornalista, sendo conhecida por «o caso das gémeas brasileiras». O caso tem suscitado inegável interesse público.
2. Tem sido discutida publicamente, nomeadamente, a alegada celeridade superior à normal na atribuição da nacionalidade portuguesa às crianças; na obtenção da assistência clínica pelo referido hospital do SNS; na aprovação da administração e na

aquisição do fármaco destinado ao tratamento, de valor muito elevado, tendo sido noticiado que a despesa terá ascendido a 4 milhões de euros.

3. A entidade requerida recusou o acesso por entender que os documentos se encontram abrangidos por segredo de justiça, na sequência de consulta à Procuradoria-Geral da República e de esta ter informado que os documentos se encontravam *«junto ao inquérito e este sujeito a segredo de justiça»*.
4. Em sede de pronúncia, a requerida mantém o entendimento, transmitido ao requerente, de que a documentação se encontra sujeita a segredo de justiça, acrescentando que o pedido não consubstancia um requerimento de acesso, nos termos previstos na LADA; não se encontra fundamentado; está em causa documentação que contém dados pessoais, designadamente, dados de identificação e de saúde das crianças; dados pessoais de intervenientes na correspondência, não estando o requerente munido de autorização dos titulares dos dados nem demonstrando ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, que justifique o acesso; *«o requerente tem divulgado amiúde dados pessoais, incluindo relativos a identidade e saúde das duas menores, e dados nominativos de terceiros, com base em documentos que terá obtido por outras vias»*.
5. Vejamos.

**(a) Questões procedimentais**

6. Sobre o pedido de acesso dispõe o artigo 12.º da LADA:  
*«1 – O acesso aos documentos administrativos deve ser solicitado por escrito, através de requerimento que contenha os elementos essenciais à identificação do requerente, designadamente o nome, dados de identificação pessoal ou coletiva, dados de contacto e assinatura»*.
7. Como se disse no Parecer n.º 332/2023, *«a entidade requerida poderá exigir o total cumprimento desses requisitos solicitando esclarecimentos, se necessitar»*, no quadro do princípio da colaboração com os particulares – cf. artigo 2.º da LADA, *«mas não pode exigir mais do que a lei prevê»*.
8. Assim, salvo em relação a requerimentos não identificados e àqueles cujo pedido seja ininteligível, aos quais é aplicável o indeferimento liminar – cf. artigo 108.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) –, a ausência de elementos necessários no requerimento de acesso deve ser dada a conhecer ao requerente, para que possa ser suprida – cf. os artigos 2.º e 12.º da LADA conjugados com os artigos 102.º e 108.º do CPA. Na circunstância, aliás, na resposta dada ao requerente não foi invocada qualquer

deficiência do requerimento de acesso. Por este motivo, os motivos procedimentais indicados pela entidade requerida deverão ser afastados.

**(b) Segredo de justiça**

9. Sobre a problemática do acesso a documentação administrativa integrante de processo de inquérito penal em curso e sobre o acesso a documentos abrangidos pelo segredo de justiça, com contornos factuais semelhantes ao presente caso, veja-se o Parecer n.º 470/2023, que, por seu turno, remete para outros pareceres da CADA (acessível, como todos, no sítio na internet da CADA, em <https://www.cada.pt/>, no segmento «Pareceres», por ano e por ordem numérica). No essencial, a doutrina que foi e tem sido seguida, e que aqui se reitera, é a seguinte:
  - Uma coisa é o acesso a inquérito ou a processo penal subsequente, outra coisa é o acesso à documentação de que dispõe a entidade administrativa;
  - Um documento administrativo, ainda que possa ser utilizado em processo submetido ao Código do Processo Penal não perde, só por isso, a sua natureza de documento administrativo;
  - Se a entidade requerida não dispõe da documentação, por ela ter sido integralmente incorporada em processo penal, não tem, evidentemente, de a facultar, pois só se pode facultar aquilo que se possui ou detém;
  - Se a entidade requerida, apesar de deter a documentação, foi objeto de determinação de autoridade judiciária no sentido de a manter em segredo, haverá de obedecer a essa determinação;
  - Não corresponde a essa determinação uma simples informação da autoridade judiciária de que a matéria se encontra a ser investigada em processo de inquérito penal sujeito a segredo de justiça;
  - Se não existir uma determinação por parte de autoridade judiciária e se a entidade requerida detiver a documentação, deverá ser facultado o acesso, procedendo ao expurgo dos dados reservados, no quadro do regime próprio do acesso a documentos administrativos, que, em geral, é o previsto na LADA
10. No presente caso, não se mostra existir qualquer posição do Ministério Público, ou de outra autoridade judiciária, no sentido de obstaculizar o acesso à documentação administrativa em referência através da entidade requerida.
11. A autoridade judiciária informou que o processo de inquérito se encontrava sujeito a segredo de justiça, mas nada referiu quanto à extensão do segredo aos documentos administrativos em poder da entidade requerida.

12. Consequentemente, se essa documentação existe em poder da entidade requerida, os documentos que lhe foram solicitados mantêm a sua natureza administrativa, e, portanto, o respetivo acesso em nada se confunde com acesso ao processo de inquérito, devendo, desta forma, ser concedido o acesso.

**(c) Proteção de dados de saúde das crianças**

13. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da 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*».

14. Esta regra comporta exceções, designadamente, as previstas no artigo 6.º da LADA, quanto ao acesso a documentos nominativos, *i.e.*, documentos administrativos que contenham dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares [alíneas *a*) e *b*) do n.º 5 e n.º 9 do artigo 6.º, conjugadas com a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA].

15. Por «*Dados pessoais*» entende-se «*[a] informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular*» – artigo 4.º, 1), do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados [Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados].

16. Dispõe o artigo 6.º da LADA: «*5 – 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. (...) / 9 – Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados*

*genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos».*

17. Os documentos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada – artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
18. Tratando-se de acesso a dados de saúde de terceiros há ainda que considerar o disposto no artigo 7.º da LADA, por epígrafe, «*Acesso e comunicação de dados de saúde*»: «4 – *Nos demais casos de acesso por terceiros, só pode ser transmitida a informação estritamente necessária à realização do interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido que fundamenta o acesso*».
19. Na documentação solicitada há, com certeza, dados pessoais, quer das crianças em referência, quer de outras pessoas intervenientes.
20. Mas haverá que atentar.
21. O requerente pediu «*o acesso a todos os documentos e emails referidos na referida comunicação resultado do levantamento dos serviços da Presidência da República*». Trata-se, portanto, de documentação já mencionada pela própria entidade requerida.
22. Nessa documentação, o que se reportar a dados especialmente sensíveis, como são específicos dados de saúde das menores, deverá continuar a ser reservado, ainda que possam existir já muitos elementos divulgados por outras fontes. A entidade deve agir no respetivo quadro legal de reserva, conforme disposto no artigo 6.º da LADA, não tendo sido invocado um interesse específico, por parte do requerente, que possa justificar preponderância sobre o de reserva.

**(d) Outros elementos constantes do processo**

23. Já outros dados, fora desse quadro específico e que não estejam sujeitos a especial dever de reserva, deverão ser acessíveis.
24. Todo o circunstancialismo do caso, como brevemente se indicou, justifica, aqui, que a transparência deva sobrepor-se a um ou outro elemento pessoal.
25. Não deixará de notar-se que tudo o que seja atuação em razão de funções públicas não merece proteção, nem quanto ao nome de quem interveio nem quanto ao cargo em que interveio. Reitera-se, aqui, a doutrina do Parecer n.º 260/2021: «*(...) quando a Administração produz um documento, quando um funcionário público ou trabalhador em funções públicas produz e assina, como deve ser, um documento, no quadro das suas*

*funções, não está a fazer tratamento dos seus dados pessoais. A sua assinatura de documentos que subscreveu não é tratamento de dados pessoais. É o cumprimento do seu dever de responsabilização pelo que fez. É, ademais, imposição legal, nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril. Afinal, sejam os atos administrativos, cuja assinatura é imposta pelo artigo 151.º do Código do Procedimento Administrativo, sejam os demais atos, despachos, informações e documentos com autoria, são identificados, estes mediante «assinatura e indicação do nome e do cargo» (do referido artigo 23.º, n.º 2). E nada disto é para se manter secreto, reservado, protegido, salvo circunstâncias especial e legalmente previstas».*

26. E dados de terceiros que tenham solicitado intervenção ou tenham sido objeto de intervenção também não devem ser preservados no que importe a essa transparência. Naturalmente, não releva para essa transparência conhecer, por exemplo, os dados de contacto ou os números de identificação civil, fiscal e outros aspetos relativos à intimidade da vida privada dessas pessoas intervenientes, pois nada acrescenta à perceção mais completa da atuação das entidades administrativas.
27. Deve notar-se que, na situação vertente, o requerente é jornalista no exercício da liberdade de imprensa e do direito fundamental de informar e de ser informado, para poder informar, em matéria de notória relevância pública, visto estar em causa, nomeadamente, a idoneidade de atuação de titulares de órgãos do Estado no que respeita à observância dos princípios da imparcialidade, da igualdade e da não-discriminação, nomeadamente em matéria de acesso a cuidados de saúde e no dispêndio de verbas públicas, conforme se procurou sintetizar no início do parecer (cf. artigos 37.º e 38.º da Constituição, artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos). Pelo que, no caso, o interesse demonstrado revela-se superior à proteção dos dados pessoais (desde que não constituam dados sensíveis) que, integrando a documentação, tenham sido relevantes para a atuação administrativa. Pelo que, em suma, também o último obstáculo levantado pela entidade requerida deverá ser afastado.
28. Deverá, assim, ser facultada a documentação solicitada, nos termos e com as limitações expostas.

### **III – Conclusão**

- a) Salvo em relação a requerimentos não identificados e aqueles cujo pedido seja ininteligível, aos quais é aplicável o indeferimento liminar – cf. artigo 108.º do Código do

Procedimento Administrativo (CPA) –, a ausência de elemento necessário no requerimento de acesso deve ser dada a conhecer ao requerente, para que possa ser suprida, no quadro do princípio da colaboração com os particulares, não constituindo motivo de recusa liminar de apreciação do pedido – cf. artigos 2.º e 12.º da LADA conjugados com os artigos 102.º e 108.º do CPA;

- b) Os documentos administrativos, ainda que utilizados em processo judicial (processo de inquérito), não perdem, apenas por isso, a sua natureza meramente administrativa;
- c) Para que um documento administrativo fique sujeito a alguma reserva de acesso em função da utilização em processo judicial será necessário, pelo menos, que exista determinação nesse sentido por parte de autoridade judiciária;
- d) Deverá ser facultado o acesso nos termos e com as limitações expostas.

Comunique-se.

Lisboa, 17 de janeiro de 2024.

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