



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Parecer n.º 342/2022

Processo n.º 414/2022

Entidade consulente: Ordem dos Nutricionistas

I - Factos e pedido

1. A Ordem dos Nutricionistas solicitou à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) a emissão de um parecer sobre o pedido apresentado por um nutricionista de *"cópia das páginas iniciais de todas as atas de todos os órgãos desta instituição, desde o seu funcionamento"*.
2. Naquele pedido, o requerente refere que pretende verificar a assiduidade dos membros dos vários órgãos.
3. Na fundamentação do pedido de parecer, a entidade consulente refere que:
«(...) o membro solicita uma cópia das páginas iniciais de todas as atas de todos os órgãos desta instituição criada em 2010, desde o início do seu funcionamento./ (...) a Ordem é constituída por cinco órgãos (Conselho Geral, Bastonário; Direção; Conselho Jurisdicional e Conselho Fiscal), sendo que dois deles - Direção e Conselho Jurisdicional - reúnem com uma periodicidade habitual mensal, o que conduz desde logo a um número elevadíssimo de atas./ Acresce que este pedido surge no seguimento do envio de uma resposta do Conselho Jurisdicional, pela qual foram enviadas a este membro, tal como o próprio solicitou, cópias de todas as folhas iniciais de todas as atas do Conselho Jurisdicional no mandato 2015-2019./ Nesta senda (...) o membro respondeu nomeadamente o seguinte: "Relativamente a esta questão - e assim que tiver oportunidade, a minha opinião sobre a presença ou não dos vários membros do CJ nas reuniões será dada nas minhas redes sociais - , porque fico chocado com a assiduidade dos vários membros."/ E certo é que o fez (...) tendo inclusivamente divulgado printscreens de emails que lhes foram remetidos pela Ordem, sendo que relativamente a esta questão concreta por ele levantada, nunca se realizou a reunião de um órgão da Ordem sem o respetivo quórum necessário./Importa ainda sublinhar que de há vários anos a esta parte, este membro tem mantido uma posição bastante contestatária quanto à Ordem dos Nutricionistas, ao seu funcionamento, aos membros dos seus órgãos e aos seus funcionários, sendo já inúmeros os emails trocados entre este membro



e a Ordem (...)/ Prova desta atuação são, a título exemplificativo, diversos "posts" das suas redes sociais, que anexamos e que consideramos ofensivos e difamatórios./ Com efeito, e sem prejuízo de que todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, a Direção da Ordem dos Nutricionistas considera que este pedido se enquadra no ponto 3 do artigo 15.º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), por manifestamente abusivo, tanto pelo seu carácter repetitivo, como pelo número de documentos requeridos, e ainda também pelo fim habitual que antecipadamente se perspectiva./ Não obstante, e na possibilidade da solicitação de parecer prévio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, a Direção deliberou, no objetivo de sustentar a sua decisão, expor o pedido a esta Comissão, requerendo parecer quanto à decisão a proferir, designadamente se considera que este pedido se afigura manifestamente abusivo e, por conseguinte, não se encontra esta instituição obrigada a satisfazer o mesmo.»

4. A entidade consulente juntou ainda documentação trocada com o requerente, na sequência da informação que lhe foi prestada sobre o assunto.

II - Apreciação jurídica

1. O requerente pretende o acesso a cópia das páginas iniciais de todas as atas de todos os órgãos da Ordem dos Nutricionistas, desde o início do seu funcionamento. Em relação ao Conselho Jurisdicional, o pedido já foi satisfeito relativamente ao mandato de 2015-2019.
2. Trata-se de acesso a documentos administrativos na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA): constitui "documento administrativo" "qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido 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."
3. A regra geral para os documentos administrativos é o livre acesso e consta no 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."
4. Vejamos o caso concreto.



5. Nas páginas iniciais das atas solicitadas constarão, em princípio, as presenças dos membros desses órgãos nas reuniões, e é isso que o requerente pretende verificar.
6. Tal informação tem natureza funcional, e, por isso, não está sujeita ao regime legal de proteção de dados pessoais.
7. Se existir outra informação de carácter reservado (artigo 6.º da LADA), designadamente, outros dados pessoais, além dos nomes dos membros dos órgãos, deve ser expurgada, nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA – *“Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.”*
8. A entidade consulente, no entanto, vem invocar a figura do abuso de direito prevista no artigo 15.º, n.º 3, da LADA: “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.”
9. Fundamenta o abuso de direito pelo carácter repetitivo dos pedidos, pelo número de documentos requeridos e ainda pelo fim que o requerente dá à informação, utilizando as redes sociais.
10. Na análise da presente situação segue-se o entendimento exposto no Parecer n.º 10/2022 (disponível, como todos, em www.cada.pt):

«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».

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.

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.

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, n.º 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. 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.»

11. Múltiplos pedidos, por si só, não significam abuso de direito e, conseqüentemente, não dispensam a análise de cada pedido apresentado.
12. Ora, no caso em apreciação, tal como no Parecer n.º 10/2022, não se verifica que o pedido realizado esteja em desconformidade com os fins da LADA e do acesso à documentação administrativa.
13. Quanto ao elevado número de documentos solicitados, a LADA, no seu artigo 15.º, n.º 4, prevê expressamente que, *"Em casos excecionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 pode ser prorrogado até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto, com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo de 10 dias."*
14. Sobre o volume de informação e escassez de meios para satisfazer o pedido, pode confrontar-se, entre vários outros, o Parecer n.º 113/2022, no qual se refere que:



«Atendendo aos motivos indicados pela entidade, escassez de recursos humanos e volume da informação requerida, veja-se o que a CADA disse em situações similares, designadamente no Parecer 333/2021:

“Efetivamente, está em causa um conjunto elevado de documentos, sendo que alguns deles remontam a um período de vários anos.

É compreensível que a entidade requerida necessite de tempo para satisfazer um pedido tão extenso e que o direito de acesso à informação, que se reconhece, se tenha de compatibilizar com o normal funcionamento da instituição, não causando entraves desnecessários.

E é precisamente para estas situações que o artigo 15.º, n.º 4, da LADA prevê a possibilidade de prorrogação do prazo.

Veja-se o que se disse sobre o assunto no Parecer n.º 307/2020:

“Face às alegações de dificuldades de meios da entidade requerida, note-se que o acesso a documentos administrativos, nos casos previstos no artigo 15.º, n.º 4, da LADA, poderá ser faseado e diferido no tempo, sendo certo que ambas as partes devem contribuir para a resolução da situação no quadro dos princípios administrativos da transparência, da proporcionalidade e da colaboração (cf. artigo 2.º, n.º 1), bem como do dever de auxílio e assistência na identificação dos documentos e dados pretendidos (artigo 12.º, n.º 5).”

15. Desde modo, o requerente poderá indicar a ordem pela qual pretende aceder às atas e a entidade requerida facultá-las de forma faseada, começando por aqueles documentos que forem indicados como preferenciais.
16. Relativamente ao uso que o requerente dá à informação, designadamente publicitando nas suas redes sociais, já não é uma questão que diga respeito ao acesso. Tratando-se de documentos de acesso livre, não poderá existir restrição com fundamento numa presumível utilização posterior da informação pelo requerente.
17. Quanto a essa eventual utilização, pode confrontar-se ainda, além do citado Parecer n.º 10/2022, entre outros, o Parecer n.º 55/2018:
“- A entidade requerida alega que o verdadeiro fim dos vários documentos que têm sido solicitados é alimentar um “blogue” para divulgação de informações obtidas junto de entes públicos.



Não há aí nada de condenável, exceto se forem reveladas informações e documentos sujeitos a restrição de divulgação, ou cometido outro tipo de infrações. Os “blogues” servem para a divulgação e troca de informação e destinam-se ao público em geral.

A liberdade “de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento” está, desde logo, consagrada no artigo 37.º da CRP.

Liberdade que, contudo, pode sofrer restrições com a necessidade de a conjugar com outros direitos com expressão no texto constitucional. E sendo o caso, são aplicáveis aos seus autores responsáveis pelo conteúdo dos “blogues”, designadamente, as normas gerais que regulam atos penalmente puníveis.”

III – Conclusão

Deverá ser facultado o acesso solicitado, eventualmente de forma faseada, se se justificar face ao volume de informação requerida.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de outubro de 2022.



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

