

Assunto: Pedidos de acesso a documentação administrativa relativa a juntas médicas e/ou a procedimentos conexos de medicina do trabalho/vigilância da saúde, apresentados a Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas

I – Enquadramento

Tem vindo a verificar-se a apresentação, junto de diversos Agrupamentos de Escolas (AE) e de Escolas não Agrupadas (EñA), de múltiplos pedidos de acesso a documentação administrativa relativos a juntas médicas e/ou a procedimentos conexos de medicina do trabalho/vigilância da saúde, subscritos por mandatário forense, e formulados em termos substancialmente idênticos.

Atenta a repetição e similitude material dos referidos requerimentos, justifica-se a elaboração da presente informação de carácter genérico, destinada a:

- a) uniformizar o enquadramento jurídico aplicável;
- b) fornecer orientação aos AE e EñA que recebam pedidos desta natureza;
- c) apoiar a emissão de pronúncia junto do CEJURE, quando solicitada.

II – Do Direito

Os pedidos em causa configuram, em regra, pedidos de acesso a documentos administrativos, designadamente de natureza não procedimental, sendo-lhes aplicável, a título principal, o regime constante da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos – LADA), na sua redação atual.

Nos termos do artigo 5.º da LADA, vigora o princípio geral do livre acesso a documentos administrativos. Todavia, tal direito não tem natureza absoluta, encontrando-se sujeito aos limites legalmente previstos, designadamente os constantes do artigo 6.º da LADA, em especial quando estejam em causa:

- Documentos nominativos;
- Documentos que contenham dados pessoais de terceiros;
- Documentos cuja divulgação possa afetar direitos ou interesses juridicamente protegidos.

Nestas situações, deve proceder-se a uma ponderação concreta entre o direito de acesso aos documentos administrativos e os direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e à reserva da vida privada, à luz do princípio da proporcionalidade, designadamente nas suas dimensões de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Acresce que, nos termos do n.º 6 do artigo 13.º da LADA, o direito de acesso não abrange a obrigação de criar documentos novos, produzir informação inexistente, nem proceder a operações de compilação, agregação ou tratamento de dados que não correspondam a documentos administrativos previamente existentes. Por sua vez, o n.º 6 do artigo 12.º da LADA permite, quando adequado, convidar o requerente a reformular ou concretizar o pedido.

O regime da LADA deve ser interpretado em articulação com a Constituição da República Portuguesa, designadamente:

- Com o n.º 2 do artigo 268.º, que consagra o direito de acesso a arquivos e registos administrativos, e
- Com o artigo 26.º, que tutela a reserva da intimidade da vida privada e a proteção dos dados pessoais.

Importa ainda atender ao Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD), designadamente ao respetivo artigo 9.º, relativo à proteção reforçada das categorias especiais de dados pessoais, incluindo os dados relativos à saúde, bem como à Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a sua execução na ordem jurídica nacional.

No que respeita à documentação relativa à medicina do trabalho e/ou à vigilância da saúde, releva o regime jurídico constante da Lei n.º 102/2009, na sua redação atual, o qual, ao enquadrar a vigilância da saúde dos trabalhadores, impõe especiais deveres de confidencialidade e reserva quanto à informação produzida nesse âmbito, configurando esta, em regra, informação especialmente protegida, subsumível a categorias especiais de dados pessoais - em particular dados relativos à saúde - e, por isso, sujeita a um regime de acesso particularmente restritivo.

A jurisprudência dos tribunais administrativos superiores, designadamente do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Central Administrativo Sul, tem vindo a afirmar, de forma reiterada, que o direito de acesso a documentos administrativos não assume natureza absoluta, devendo ser exercido em conformidade com os limites legalmente previstos e em articulação com outros direitos e interesses juridicamente protegidos, designadamente a proteção de dados pessoais e a reserva da vida privada.

Nesse sentido, tem igualmente sido reconhecido que o exercício daquele direito não pode traduzir-se na imposição de encargos desproporcionados para a Administração, nem comprometer o regular funcionamento dos serviços, designadamente através da formulação de pedidos de amplitude ou complexidade excessivas.

São disso expressão, entre outros, os seguintes arestos:

- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 07.04.2016, proc. n.º 13007/16;
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13.07.2016, proc. n.º 0577/16;
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 18.05.2017, proc. n.º 0470/17;
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 06.06.2019, proc. n.º 1264/18.9BESNT.

Em linha com este entendimento, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos tem igualmente afirmado que o direito de acesso se reporta a documentos administrativos previamente existentes e disponíveis, não sendo exigível às entidades públicas a criação de informação nova, nem a realização de operações extensivas de tratamento documental, conforme resulta, designadamente, do Parecer n.º 22/2022 (proc. n.º 552/2021), em consonância com o disposto no n.º 6 do artigo 13.º da LADA.

III – Caracterização dos pedidos e principais limites jurídicos

1. Natureza nominativa e sensível da documentação solicitada

Grande parte da documentação normalmente visada pelos sempre referidos requerimentos incide sobre procedimentos concretos relativos à vigilância da saúde no trabalho ou a situações funcionalmente conexas, podendo abranger, entre outros:

- Encaminhamentos para consultas;
- Credenciais;
- Comunicações individuais;
- Fichas de aptidão para o trabalho;
- Registos de agendamento e realização de consultas;
- Execução de recomendações médicas;
- Comunicações internas associadas a situações individualizadas.

Trata-se, em muitos casos, de documentação administrativa nominativa, na aceção da LADA, contendo ou podendo conter dados pessoais de terceiros, incluindo categorias especiais de dados pessoais, designadamente dados relativos à saúde, direta ou indiretamente inferíveis.

Nestes termos, o acesso por terceiros a tal documentação depende, em regra, de:

- autorização expressa dos titulares dos dados,
ou
- demonstração de interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido, suficientemente relevante, nos termos legalmente exigidos.

Na ausência de tais pressupostos, o acesso deve ser recusado, total ou parcialmente, em conformidade com a LADA e com o regime de proteção de dados pessoais.

2. Limites da anonimização/expurgação

Embora a LADA admita a comunicação parcial de documentos mediante expurgação de elementos protegidos, tal solução não é automaticamente viável em todos os casos.

Em contexto escolar, e particularmente em estruturas organizacionais de dimensão limitada, tais como os Agrupamentos de Escolas, a eliminação de elementos identificativos diretos pode não ser suficiente para impedir a identificação indireta dos titulares, designadamente através da conjugação de:

- Datas;
- Tipologia do procedimento;
- Conteúdo funcional;
- Recomendações ou limitações;
- Contexto organizacional;
- E demais elementos circunstanciais.

Assim, sempre que subsista risco sério de reidentificação ou de inferência quanto ao estado de saúde, condições funcionais ou situação individual de trabalhadores concretos, a anonimização não constitui uma solução juridicamente adequada.

3. Inexistência de dever de criação de informação nova

É frequente que os pedidos, embora formalmente apresentados como pedidos de acesso a documentos pré-existent, incluam solicitações que, na prática, exigem:

- Compilação de dados dispersos por vários processos;
- Apuramento de indicadores;
- Elaboração de quadros-resumo;
- Produção de estatísticas;
- Determinação de tempos médios, frequências, distribuições ou percentagens;
- E/ou cruzamento de informação administrativa existente em múltiplos suportes.

Tais operações excedem o âmbito do direito de acesso previsto na LADA, por não incidirem sobre documentos administrativos concretos e previamente existentes, mas antes sobre a produção de informação nova, o que é vedado pelo n.º 6 do artigo 13.º da LADA.

4. Amplitude excessiva, indeterminação e desproporcionalidade

Estes requerimentos apresentam, com frequência, um objeto excessivamente amplo, abrangendo múltiplas categorias documentais, como por exemplo:

- Correspondência interna e externa;
- Mensagens eletrónicas;
- Instruções ou orientações internas;
- Documentação contratual;
- Documentação financeira;
- Registos administrativos diversos;
- Documentação funcional dispersa por múltiplos processos.

A identificação, localização, triagem, análise e eventual expurgação de toda a documentação potencialmente abrangida implicaria, em muitos casos, uma atividade materialmente intensa e juridicamente complexa, envolvendo vários serviços e múltiplos suportes documentais.

Nessas circunstâncias, o exercício do direito de acesso encontra limites no princípio da proporcionalidade e na boa administração, não podendo a LADA ser interpretada como impondo à Administração um ónus de

pesquisa, seleção e tratamento documental suscetível de comprometer o normal funcionamento dos serviços.

5. Distinção entre direito de acesso e poder de auditoria/fiscalização

O direito de acesso a documentos administrativos não confere aos particulares um poder geral de auditoria, inspeção ou fiscalização global do funcionamento interno dos serviços.

A LADA garante o acesso a documentos administrativos concretos e existentes, mas não legitima pedidos que, pela sua extensão e formulação, se traduzam numa tentativa de escrutínio genérico, transversal e massivo da atividade administrativa interna, sobretudo quando existam mecanismos institucionais próprios de supervisão, controlo ou tutela.

6. Especial proteção da informação relativa à vigilância da saúde/medicina do trabalho

A documentação produzida no âmbito da vigilância da saúde dos trabalhadores, ainda quando não contenha elementos clínicos diretos, encontra-se associada a um domínio particularmente sensível do ordenamento jurídico.

Mesmo documentos aparentemente “administrativos” (agendamentos, credenciais, fichas de aptidão, encaminhamentos, comunicações de cumprimento, etc.) podem permitir:

- Inferências sobre o estado de saúde;
- Conhecimento de limitações funcionais;
- Perceção de adaptações ou condicionamentos laborais;
- Identificação indireta de situações médico-funcionais.

Por essa razão, o respetivo acesso deve ser objeto de uma apreciação particularmente cautelosa, à luz de uma interpretação restritiva da LADA, articulada com o RGPD e com o regime jurídico aplicável à medicina do trabalho.

IV – Orientação jurídica geral

Face ao exposto, entende-se que os pedidos desta natureza, quando formulados em moldes amplos, genéricos ou massivos, não reúnem, em regra, condições para deferimento, pelos seguintes fundamentos principais:

- Incidência sobre documentação nominativa relativa a terceiros;
- Possibilidade de inclusão de dados pessoais sensíveis, designadamente dados relativos à saúde;
- Insuficiência ou inviabilidade de anonimização eficaz em muitos contextos;
- Solicitação de informação não vertida em documentos administrativos pré-existentes;
- Necessidade de produção de informação nova, compilação ou tratamento de dados;
- Amplitude excessiva e indeterminação objetiva do pedido;
- Impacto desproporcionado sobre o normal funcionamento dos serviços;
- Necessidade de salvaguarda da confidencialidade inerente à vigilância da saúde no trabalho.

Deste modo, e sem prejuízo da apreciação casuística de cada requerimento em concreto, recomenda-se a seguinte linha de atuação:

1. Análise prévia e qualificação do pedido

Verificar se o pedido:

- Identifica documentos concretos e individualizados;
- Respeita exclusivamente à situação funcional do próprio requerente;
- Abrange, pelo contrário, documentação relativa a terceiros ou a universos documentais indeterminados.

2. Indeferimento de pedidos excessivamente amplos ou que incidam sobre terceiros

Quando o pedido:

- Abranja documentação nominativa relativa a outros trabalhadores;
- Contenha ou permita inferir dados relativos à saúde;
- Exija compilação de informação inexistente;
- Assuma amplitude desproporcionada,

deverá ser indeferido, total ou parcialmente, com fundamento, designadamente, nos artigos 6.º e 13.º da LADA, no RGPD, na Lei n.º 58/2019 e no princípio da proporcionalidade administrativa.

3. Convite à reformulação

Sempre que juridicamente adequado, pode ser formulado convite à reformulação do pedido, nos termos do n.º 6 do artigo 12.º da LADA, para que o requerente:

- Delimite com precisão os documentos pretendidos;
- Identifique documentos administrativos concretos e existentes;
- Circunscreva o pedido à sua situação funcional própria;
- Exclua documentação relativa a terceiros;
- Não inclua pedidos que impliquem a produção de informação estatística, agregada ou de carácter genérico.

4. Limitação eventual a documentação institucional de carácter geral

Sem prejuízo do indeferimento da parte excessiva, pode ponderar-se, caso a caso, a disponibilização de:

- Notas informativas;
- Orientações gerais;
- Normas internas de carácter abstrato;
- Contratos ou protocolos, desde que expurgados e desde que não contenham informação protegida;
- Elementos institucionais não nominativos.