



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Processo: 3879/22.1BELSB	(ta) Intimação prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões
Ref. Doc.: 36744027	Autor: Pedro Almeida Vieira
	Réu: Ministério da Saúde e outros

SENTENÇA

A. Dos Autos:

Pedro Almeida Vieira portador do cartão de cidadão 8611818, contribuinte fiscal 196438640, com domicílio profissional Rua do norte, 115, 1.º andar, Lisboa instaurou a presente intimação para prestação de informações e passagem de certidões contra **Ministério da Saúde** sita na Avenida João Crisóstomo n.º 91- 1049-062 Lisboa e **Direcção Geral de Saúde**, Alameda D. Afonso Henriques, 45, 1049-005 Lisboa – Portugal.

Peticionando:

“Nestes termos e nos melhores de direito deve a presente intimação ser julgada provada e procedente e, em consequência, deve:

- O Ministério da Saúde e/ou a Direcção Geral da Saúde ser intimados a conceder ao aqui requerente, acesso à consulta presencial e obtenção de cópia dos documentos solicitados.

- Deve ainda ser o Ministro da Saúde e/ou a Sr. Directora Geral da Saúde condenados a pagar multa que V.Ex.ª doutamente arbitrará, a título de sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso em relação ao prazo que vier a ser fixado para o cumprimento da intimação a emissão da certidão requerida.”

A Entidade Requerida deduziu contestação.

O Autor requereu a condenação do Ministério da Saúde em litigância de má fé.

Foi concedido o direito ao contraditório referente ao pedido de litigância de má fé requerido.

Foi suscitada oficiosamente a incompetência internacional do presente Tribunal.

Por fim, várias vezes foi suscitada a inutilidade superveniente da lide e exercido o respectivo direito ao contraditório.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

B. Do Valor dos Autos:

O valor da causa representa a utilidade económica imediata do pedido (cfr artigo 31º nº1 do C.P.T.A).

De acordo com o peticionado nos presentes autos, o objecto dos presentes autos reporta-se a um direito extra-patrimonial, não susceptível de avaliação pecuniária.

Pelo que, a aferição do valor da causa deverá ser efectuada pelo critério supletivo consagrado no artigo 34º do CPTA.

Considerando:

- O teor do artigo 34 nº2 do CPTA que refere “ *quando o valor da causa seja indeterminável considera-se superior ao da alçada do Tribunal Central Administrativo.* ”
- O facto do valor da alçada do Tribunal Central Administrativo ser igual à que se encontra estabelecida para os Tribunais da Relação (cfr. Artigo 6º nº4 do ETAF).
- E que o valor da alçada dos Tribunais da Relação ser actualmente de 30 000€ (cfr. Artigo 44 nº1 da LOSJ).
- O valor dos presentes autos será de 30 000€ mais 0,001€.

Assim, de acordo com o disposto no artigo 32º nº6 do CPTA fixa-se o valor dos presentes autos nos termos do disposto no artigo 306º do Código de Processo Civil aplicável ex vi artigo 1º do CPTA, em 30 000,01€.

C. Da Matéria de Excepção e Questões Prévias:

1. Da incompetência do Tribunal:

A competência do Tribunal é aferida pelos termos da relação jurídico- processual conforme é apresentada em juízo pelo autor, independentemente da idoneidade do meio processual utilizado.¹

A competência internacional corresponde ao conjunto de regras que permitem determinar se os tribunais portugueses têm ou não jurisdição para apreciar um litígio que apresente elementos de

¹ Vide neste sentido entre outros Acórdão do Tribunal de Conflitos de 25 de Janeiro de 2007, Acórdão do TCA Sul de 12 de Fevereiro de 2009 proferido no Processo nº19/06.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

conexão com mais de um Estado. Trata-se de uma questão prévia relativamente à competência material, hierárquica e territorial, uma vez que apenas depois de afirmada a jurisdição internacional dos tribunais portugueses se coloca a questão de saber qual o tribunal nacional concretamente competente para conhecer da causa.

No ordenamento jurídico português, a competência internacional encontra-se regulada por várias fontes normativas, cuja aplicação depende da natureza do litígio. Assim, podem assumir relevo as convenções internacionais ratificadas por Portugal, os regulamentos da União Europeia e, subsidiariamente, as normas internas constantes do Código de Processo Civil.

O princípio fundamental nesta matéria consiste em que a competência internacional dos tribunais portugueses deve resultar da existência de um elemento de conexão suficientemente relevante entre o litígio e a ordem jurídica portuguesa.

Tal solução visa garantir uma adequada administração da justiça, evitando quer a denegação de tutela jurisdicional, quer a excessiva extensão da jurisdição nacional a litígios sem ligação significativa a Portugal.

Nos litígios abrangidos pelo direito da União Europeia, a competência internacional é regulada prioritariamente pelos regulamentos europeus, designadamente pelo Regulamento (UE) n.º 1215/2012, de 12 de Dezembro de 2012 (Regulamento Bruxelas I Recast), aplicável em matéria civil e comercial.

Este regulamento assenta no princípio geral segundo o qual as pessoas domiciliadas num Estado-Membro devem ser demandadas nos tribunais desse Estado. Paralelamente, prevê diversos foros especiais fundados numa conexão particularmente estreita entre o litígio e determinado Estado, como sucede, por exemplo, em matéria contratual, extracontratual, de consumo, trabalho ou seguros.

A aplicação das regras europeias tem carácter prevalecente relativamente ao direito processual interno, em conformidade com o princípio do primado do direito da União.

Todavia, o mencionado Regulamento só aplicável em matéria civil e comercial, não se aplicando ao caso em apreço.

No que respeita à competência internacional dos tribunais administrativos portugueses, a mesma deve considerar-se verificada nos presentes autos.

Com efeito, o presente litígio incide sobre o exercício do direito de acesso a documentos administrativos referentes a contratos celebrados por entidades públicas portuguesas no âmbito das medidas adoptadas em resposta à pandemia COVID-19.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

A relação jurídica controvertida encontra-se integralmente submetida ao direito público português, respeitando a documentos integrantes de arquivos administrativos nacionais e à actuação de entidades sujeitas aos deveres de transparência decorrentes da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

Por conseguinte, o elemento de conexão com a ordem jurídica portuguesa é directo, justificando a intervenção dos tribunais administrativos portugueses enquanto tribunais naturalmente vocacionados para fiscalizar a legalidade da actuação administrativa e assegurar a efetividade do direito fundamental de acesso à informação administrativa.

Acresce, a exigência de tutela jurisdicional efectiva, consagrada no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, impõe que a apreciação da legalidade da recusa de acesso a tais documentos seja efetuada pelos tribunais do Estado cujas autoridades detêm e administram a informação solicitada.

Na verdade, os tribunais administrativos são competentes para apreciar litígios relativos ao exercício de poderes públicos por autoridades portuguesas, bem como questões emergentes de relações jurídico-administrativas submetidas ao direito português.

Acresce, para se aferir da competência material do tribunal importa apenas atender aos factos articulados pelo autor na petição inicial e à pretensão jurídica por ele apresentada, ou seja à causa de pedir invocada e aos pedidos formulados.

O momento relevante para a fixação da competência é o da propositura da acção, sendo irrelevantes as modificações de facto ou de direito que ocorram posteriormente (cfr. artigo 5º do ETAF).

A competência material dos Tribunais Administrativos é regulada na ausência de lei expressa em sentido diferente, pelo critério da relação jurídico-administrativa (artigo 212º da CRP e artigo 1º e 4º do ETAF).

Pelo que, o elemento de conexão para aferir da competência material dos tribunais administrativos, nos presentes autos será a "relação jurídico-administrativa" de acordo de resto com a imposição constitucional (cfr. artigo 212 n.º3 da CRP e artigo 1º n.º1 do ETAF).

Contudo, o legislador não definiu expressamente o que é "uma relação jurídica administrativa", optou por através de uma técnica legislativa exemplificativa delimitar o seu âmbito em termos positivos e negativos (cfr artigo 1º e 4º do ETAF).

Assim, é através das várias alíneas do artigo 4º do ETAF que terá que ser construído o conceito de relação jurídica administrativa e encontrados os seus elementos caracterizadores.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Vejamos.

Na alínea a) do n.º 1 do referido preceito, o legislador refere:

"Tutela de direitos fundamentais, bem como dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares directamente fundados em normas de direito administrativo ou praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo "

Extraí-se, assim que compete aos tribunais administrativos apreciar litígios que resultem de relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e que é esse um dos elementos caracterizadores da relação jurídica administrativa.

Na alínea b) do referido preceito o legislador refere:

"A fiscalização da legalidade de normas e demais actos jurídicos emanados por pessoas de direito público ao abrigo de disposições de direito administrativo "

Denota-se, assim que uma relação jurídico-administrativa é uma relação jurídica em que, pelo menos, um dos sujeitos é uma pessoa de direito público que pratica um acto regulado, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo.

Na alínea d) do mencionado preceito, o legislador fornece-nos outro indicador do que é uma relação jurídica administrativa, ao referir que compete também aos Tribunais Administrativos:

"A fiscalização da legalidade de normas e demais actos jurídicos praticados por sujeitos privados, designadamente concessionários, no exercício de poderes administrativos. "

Evidenciando, que mesmo quando não está em causa um acto praticado por um órgão da Administração, o que revela para a caracterização da relação jurídica como sendo uma relação jurídica administrativa é o acto ter sido praticado no exercício de uma função pública.

São assim estes os elementos caracterizadores de uma relação jurídica administrativa e como tal os critérios aferidores da competência material dos Tribunais Administrativos.

Ora, considerando o peticionado nos presentes autos é patente que estamos perante uma relação jurídica administrativa cujo conhecimento pertence aos tribunais portugueses.

Acresce, um pacto de atribuição de competência, também designado por cláusula de eleição de foro, que consiste no acordo através do qual as partes de um contrato internacional determinam antecipadamente qual o tribunal que será competente para resolver os litígios emergentes desse contrato, não se verifica nos autos.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Na verdade, o mencionado pacto trata-se de uma manifestação do princípio da autonomia privada, permitindo às partes reforçar a previsibilidade e a segurança jurídica das suas relações comerciais internacionais.

Sendo que, nos litígios civis e comerciais entre partes ligadas a Estados-Membros da União Europeia, a matéria encontra-se regulada pelo Regulamento (UE) n.º 1215/2012 de 12 de Setembro (Bruxelas I Recast), conforme supra exposto.

Nos termos do artigo 25.º deste Regulamento, as partes podem convencionar que os tribunais de um Estado-Membro serão competentes para conhecer dos litígios que tenham surgido ou possam surgir de uma determinada relação jurídica.

Nos contratos celebrados com a Comissão Europeia e as empresas farmacêuticas, nos quais frequentemente existem cláusulas específicas de jurisdição e de resolução de litígios, às mesmas apenas se aplicam aos litígios resultantes dessas relações contratuais (inter partes).

Quando o litígio não respeita à execução do contrato, mas sim ao acesso aos documentos que o integram, a cláusula de eleição de foro constante do contrato não vincula o requerente da informação.

Com efeito, o direito de acesso documental previsto no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição e na Lei n.º 26/2016 de 22 de Agosto (LADA) constitui uma relação jurídica autónoma entre o requerente e a entidade pública detentora dos documentos.

Face a tudo o exposto improcede a matéria de excepção de incompetência do presente Tribunal nas suas várias vertentes.

2. Da inutilidade superveniente dos presentes autos:

Considerando que para conhecimento da presente questão ser necessária a fixação de matéria de facto, relega-se o conhecimento da mesma após a fixação daquela.

D. Da Fundamentação:

D.1. De Facto:

A) Dos Factos Provados:



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Consideram-se provados os seguintes factos :

1. O Autor requereu junto da Entidade Requerida o seguinte: (cfr. prova documental fls 1 e seguintes dos autos em suporte informático)

Assunto: Pedido de acesso a documentos administrativos –Contratos de vacinas

Exmo.Senhor Ministro da Saúde, Dr. Manuel Pizarro:

Pedro Almeida Vieira, portador da carteira profissional de jornalista 1786 e do cartão de cidadão 8611818, vem pedir a V. Exa. se digne, ao abrigo do estatuído na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), na sua mais recente versão (Lei nº 68/2021, de 26 de Agosto), conceder o acesso à consulta presencial e obtenção de cópia, em qualquer formato disponível, de todos os contratos integrais (incluindo anexos e cadernos de encargos) assinados entre a Direcção-Geral da Saúde (ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde) e as farmacêuticas que comercializam vacinas contra a covid-19, desde 2020 até à data, incluindo documentos de entrega (guias de transporte), bem como toda a documentação (troca de correspondência) entre as entidades adjudicantes e adjudicatárias ao longo desse período.

Nessa medida, solicito que seja indicada hora e dia para a referida consulta, de acordo com as disponibilidades de ambas as partes.

Caso V. Exa. não detenha a totalidade dos documentos, solicita-se o cumprimento da alínea d) do nº 1 do artigo 15º da LADA.

Com os melhores cumprimentos.

Pedro Almeida Vieira

2. Na sequência do requerimento mencionado no facto provado foi elaborado o Parecer jurídico n.º 20563/2022 com o seguinte teor: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

APRECIÇÃO JURÍDICA

O requerente, jornalista, pretende exercer o seu direito à informação ao abrigo da Lei nº 26/2016, de 28 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, com a versão mais recente da Lei n.º 68/2021, de 28 de agosto (LADA).

Como objeto, na informação solicitada no seu requerimento, são todos os contratos de aquisição de doses da vacina contra a Covid-19, celebrados pela DGS ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde, como vimos.

Ora, no caso concreto, acontece que sobre estes contratos de aquisição de vacinas contra a COVID-19, a Comissão Europeia concluiu um acordo com os 27 Estados-Membros, que lhe permitia, em nome destes, celebrar acordos prévios de aquisição com os fabricantes de vacinas contra a COVID-19 – decisão da Comissão de 18 de junho de 2020.

Ou seja, por força daquele acordo celebrado entre a Comissão e os Estados-Membros, a Comissão assumiu a responsabilidade pelo processo de aquisição e pela celebração dos contratos.

Os acordos prévios de aquisição foram financiados pelo Instrumento de Apoio de Emergência (IAE), que é gerido diretamente pela Comissão e lhe permite prestar apoio na UE em caso de catástrofes.

Trata-se de contratos mediante os quais a Comissão assegura o direito de os Estados-Membros adquirirem um determinado número de doses de vacinas num prazo e a um preço definido.

Em troca da garantia do fornecimento futuro de vacinas, parte dos custos de desenvolvimento suportados pelos produtores de vacinas foi financiada por adiantamentos provenientes do orçamento da UE.

A Comissão e os Estados-Membros adotaram esta nova estratégia de partilha de riscos, a fim de garantir quantidades suficientes de vacinas.

Entre agosto de 2020 e novembro de 2021, a Comissão celebrou 11 contratos com oito fabricantes de vacinas, permitindo-lhe obter até 4,6 mil milhões de doses de vacinas a um custo total esperado próximo de 71 mil milhões de euros. (cfr. Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu sobre Aquisição de Vacinas contra a COVID-19 pela EU)

Termos em que, a UE criou um sistema centralizado para a aquisição de vacinas contra a COVID-19 o qual permitiu à Comissão não só negociar contratos em nome dos



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Estados-Membros como garantir um aprovisionamento rápido, suficiente e equitativo para estes.

Tudo isto para concluir que este Ministério da Saúde não possui os documentos solicitados sendo certo que cada entidade requerida só tem de facultar informação ou documentação que detenha ou possua.

Tendo em consideração que o pedido de acesso do requerente, se refere expressamente a contratos celebrados pela DGS ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde, propõe-se remeter o presente pedido a essa Direção-Geral bem como ao INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP, a fim de se pronunciarem sobre o mesmo.

Deve ser prestada essa informação ao requerente, no prazo de 10 dias, como dispõe o artigo 15.º, n.º 1, d), da LADA.

3. O mencionado Parecer teve o despacho concordante da Senhora Secretária-Geral do Ministério da Saúde, de 25-11-2022, com o seguinte teor: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

“Concordo. Ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do art.º 15.º da LADA, propõe-se que, no prazo de dez dias contados sobre a entrada do pedido:

- 1. O requerente seja informado de que o Ministério da Saúde não possui os documentos solicitados;*
- 2. O pedido seja remetido à DGS, para pronúncia e resposta;*
- 3. Do envio à DGS seja dado conhecimento ao Requerente.*

À consideração do Sr. Ministro da Saúde.”

4. O Ministro da Saúde, exarou, com data de 30-11-2022, o seguinte despacho: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

Concordo com a proposta da Sra. SG.”

5. Na sequência de tal, a Entidade Requerida informou o Autor do seguinte: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

Requerimento de Pedro Almeida Vieira, com data de 22.11.2022, solicitando acesso a documentos administrativos - contratos de vacinas



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

- 1. Na sequência do pedido de acesso supra mencionado, informamos V. Exa., nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que o Ministério da Saúde não possui a informação pretendida.*
- 2. Informamos, ainda, que enviamos o pedido apresentado por V. Exa. à DGS para pronúncia e resposta.*
6. Posteriormente, na pendência da presente intimação foi remetido ao requerente o ofício da DGS com o seguinte teor: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)
“ (...)Melhor se esclarece que no âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, pelo Regulamento (UE) 2020/521 do Conselho, de 14 de abril de 2020, foi ativado o apoio de emergência previsto no Regulamento (UE) 2016/369 do Conselho de 15 de março de 2016, tendo em conta o surto de COVID-19.
De acordo com o referido Regulamento, a adjudicação e a execução imediatas dos contratos resultantes dos procedimentos de contratação pública realizados no âmbito do regulamento foram justificadas, tendo em conta a extrema urgência da atual crise sanitária, o que implicou derrogações às disposições específicas do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 e da Decisão n.º 1082/2013/UE.
Deste modo, a Comissão concedeu um apoio de emergência sob a forma de contratos públicos em nome dos Estados-Membros, na qual foi acordada a necessidade de ações conjuntas para apoiar o desenvolvimento e a efetivação de estratégia de vacinação contra a COVID-19, garantindo fornecimentos céleres, suficientes e equitativos para os Estados-Membros. Neste sentido e, de forma a abranger toda a UE, a Comissão estabeleceu um processo de contratação central, que permitiu que todos os Estados-Membros da UE pudessem beneficiar de uma única ação de contratação pública.
Assim, foram celebrados acordos prévios de aquisição entre a Comissão e os fabricantes de vacinas, pendendo, porém, aos Estados-Membros adquirentes a responsabilidade pela disponibilização e utilização da vacina. Neste âmbito, foi então proferida a Decisão de 18 de junho de 2020, que aprovou o acordo com os Estados-Membros sobre a aquisição de Vacinas COVID-19 em nome de Estados-Membros e procedimentos conexos, nos termos da qual a Comissão promoveu



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

os procedimentos centralizados de contratação em nome de todos os Estados-Membros, com vista à assinatura de contratos de compra antecipada a nível da UE com fabricantes de vacinas, através da celebração de Advance Purchase Agreements (APAs).

Estes APAs foram, assim, desenvolvidos ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento e do Conselho, de 18 de julho de 2018, denominado «Regulamento Financeiro» da União Europeia, constituindo um mecanismo totalmente excecional totalmente assente na legislação da União Europeia e que dispensa os Estados-membros de qualquer procedimento adicional de contratação. Pelo exposto, a titularidade dos referidos APAs é apenas da Comissão e dos fabricantes de vacinas, os quais acordaram os termos contratuais aplicáveis, definindo, nomeadamente, a informação confidencial dos mesmos, bem como a informação passível de ser partilhada com terceiros.

Razão pela qual a informação confidencial dos referidos APAs foi devidamente expurgada das versões dos contratos que estão disponibilizadas na página eletrónica da Comissão, não competindo, no caso concreto, ao Ministério da Saúde fornecer essa informação a terceiros, uma vez que, por um lado, não é parte nos APAs celebrados e, por outro, ao partilhar informação confidencial estaria a violar vários princípios e disposições legais nacionais e europeias.

Querendo, pode V. .Exa. consultar o site da Comissão, onde se encontra a informação disponível: <https://comisiona.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy-en#transparency-and-authorisation-mechanism-for-exports-of-vaccines>.(...)"

7. A Entidade Demandada não permitiu que o Autor consultasse presencialmente qualquer documentação requerida no âmbito do requerimento mencionado no facto provado nº1 (acordo).

B) Dos Factos Não Provados:

Não se detecta a alegação de factos essenciais relevantes para a decisão da causa que devam ser considerados como não provados.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

C) Da Motivação:

Para convicção do Tribunal, na delimitação da matéria de facto supra provada, foi decisivo o conjunto da prova produzida, analisada individualmente e no seu conjunto.

Designadamente nos documentos não impugnados juntos aos autos, referidos nos “factos provados”, bem como à posição das partes sobre a matéria alegada.

Na fixação da matéria factual, o Tribunal teve em consideração que encontra-se limitado desde logo pela matéria alegada (artigo nº5 do Código de Processo Civil aplicável ex vi artigo 1º do CPTA) e o pedido, pelo que, não foram considerados factos provados ou não provados que sejam irrelevantes para o conhecimento do pedido, considerando que desde logo é este que define o objecto dos autos.

No ordenamento jurídico português, o princípio do pedido encontra expressão no artigo 3.º do Código de Processo Civil, segundo o qual o Tribunal não pode resolver conflitos sem que a resolução lhe seja requerida, bem como no artigo 609.º, n.º 1, do Código de Processo Civil ex vi artigo 1º do CPTA.

D.2. De Direito:

O direito à informação dos administrados é um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias com duas vertentes: o direito à informação procedimental (artigo 268 nº1 da CRP) e o direito à informação não procedimental (artigo 268 nº2 da CRP).

No direito à informação procedimental: os factos, actos ou documentos que consubstanciam a informação encontram-se num procedimento administrativo pendente, (artigo 11º, 82º a 85º do C.P.A), no direito à informação não procedimental: encontram-se em documentos existentes nos arquivos da Administração Pública, independentemente da sua interligação com qualquer procedimento administrativo em curso (Lei nº26/2016 de 22 de Agosto).

Os critérios de legitimidade do direito de informação são diferentes consoante se trate do direito à informação procedimental ou do direito à informação não procedimental.

Enquanto, o direito à informação procedimental dirige-se aos “directamente interessados” no procedimento administrativo, ou seja às entidades que são parte ou directamente visadas, vendo eventualmente a sua esfera jurídica afectada pela resolução final que nesse procedimento vier a ser tomada (artigo 82º a 85º do C.P.A) ou a qualquer pessoa que, não tendo um interesse directo no



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

procedimento, prove no entanto ter “interesse legítimo” no conhecimento dos elementos que pretenda, ou seja, alegue um interesse específico atendível dentro de determinados e razoáveis critérios, a apreciar casuisticamente (vide neste sentido o Acórdão do STA de 12 de Novembro de 2003, 1ªSecção, Decisão em Pleno proferido no Processo nº47.985/01).

Por sua vez, o direito à informação não procedimental, também designado de direito ao acesso aos arquivos da Administração, é um direito que assiste “a todos os cidadãos”, sem necessidade de ser indicado qualquer interesse, que se fundamenta nos princípios da transparência, publicidade, imparcialidade e de arquivo aberto que regulam toda a actividade administrativa (cfr artigo 2º e 5º da Lei nº26/2016 de 22 de Agosto).

Estes são os dois tipos de direito à informação de carácter geral.

O meio processual adequado para a efectivação do direito à informação nas suas vertentes é a intimação prevista no artigo 104º e seguintes do C.P.T.A, que tem como requisitos:

- a) A qualidade de interessado do Requerente;
- b) A existência de um pedido prévio à interposição da intimação dirigido à Administração solicitando a prestação de informação, a emissão de certidão, ou a consulta do processo;
- c) Que a Administração, por omissão ou recusa, não tenha prestado a “informação” solicitada no prazo legal;
- d) Que o Requerente intime judicialmente a Administração no prazo processual de 20 dias;
- e) Que não ocorram limites, restrições, excepções constitucionais e/ou legais justificativas de recusa da administração em prestar a “informação” solicitada.

O processo de intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagens de certidões, não pode impor à Entidade Administrativa o dever de produzir novos documentos, ou praticar actos administrativos ou regulamentares que se considerem em falta ou organizar dossiers estruturados ou sínteses de documentação administrativa sobre determinada matéria, ou esclarecer quaisquer questões atinentes à actuação administrativa.

Ou seja, se a Administração Pública tem a referida informação deve presta-la, se não a detém, sempre terá o dever de prestar a informação negativa, atendendo ao princípio de transparência e o dever de colaboração a que está sujeita de acordo com o disposto no artigo 11º do CPA, e designadamente se a referida informação se referir a um procedimento em curso, o direito de informação abrange a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os actos e diligências



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adoptadas e quaisquer outros elementos solicitados (cfr. artigo 82º nº2 do CPA).

Sintetizando, o que fica de fora desta obrigação da Administração, é unicamente a obrigação «de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido» ou a «obrigação de fornecer extractos de documentos, caso isso envolva um esforço despropositado que ultrapassa a simples manipulação dos mesmos».

No caso em apreço, está em causa um direito à informação administrativa não procedimental, consagrado no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República nos termos supra expostos.

Tal direito integra-se no princípio da administração aberta e visa assegurar a transparência da actuação administrativa e o controlo democrático da actividade dos poderes públicos.

No caso dos jornalistas, o respetivo exercício articula-se ainda com as garantias constitucionais da liberdade de expressão e informação, consagradas no artigo 37.º, e da liberdade de imprensa, prevista no artigo 38.º da Constituição, permitindo o acesso a documentos administrativos necessários ao desempenho da função de informar e ao exercício do papel da comunicação social enquanto garante do escrutínio público da actuação da Administração, designadamente dos órgãos e serviços do Ministério da Saúde.

Ao que acresce o disposto no artigo 8º do Estatuto dos Jornalistas e artigo 42º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Sendo que, a interpretação do direito de acesso à informação administrativa por jornalistas não pode hoje ser realizada sem atender à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Na verdade, embora a Convenção não consagre expressamente um direito geral de acesso a documentos administrativos, o Tribunal tem vindo a afirmar que, quando a informação requerida é necessária ao exercício da liberdade de expressão e ao desempenho da função de vigilância pública, a recusa de acesso pode constituir uma ingerência injustificada naquele direito fundamental.

O Acórdão proferido no processo Magyar Helsinki Bizottság c. Hungria, de 8 de novembro de 2016, constitui a referência fundamental nesta matéria.

Nesse caso, o Tribunal afirmou que o artigo 10.º da Convenção pode compreender um direito de acesso a informação detida por entidades públicas quando o acesso seja instrumental para a recolha e difusão de informação de interesse público.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

O Tribunal salientou que quando os requerentes desempenham a função de publica de watchdog ("cão de guarda" da democracia), o acesso à informação pública assume uma importância determinante para o escrutínio da actuação dos poderes públicos.

A jurisprudência europeia tem igualmente destacado que o acesso à informação pública assume particular relevância quando estejam em causa matérias relacionadas com a utilização de recursos públicos, a contratação pública, a gestão de serviços públicos ou opções de política pública susceptíveis de afectar significativamente a comunidade.

Nestes domínios, o interesse público na divulgação da informação é especialmente intenso, impondo-se às autoridades um dever acrescido de transparência.

Assim, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem converge com a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo português ao reconhecer que o acesso à informação administrativa constitui um instrumento essencial do controlo democrático da Administração.

Quando o pedido é formulado por um jornalista para efeitos de investigação e divulgação de assuntos de interesse público, a recusa de acesso apenas será legítima se assentar em fundamentos particularmente consistentes, tais como a protecção de dados pessoais, incluindo dados de saúde, a segurança nacional, o segredo de justiça ou outros interesses constitucionalmente protegidos, devendo sempre ser respeitado o princípio da proporcionalidade e procuradas soluções menos restritivas, como a anonimização dos elementos protegidos.

As restrições ao direito de acesso à informação administrativa não procedimental encontram-se previstas essencialmente no artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), e constituem excepções ao princípio da administração aberta consagrado no artigo 17.º do Código de Procedimento Administrativo.

Todavia, quer a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo quer a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sustenta que as mencionadas restrições devem ser objecto de interpretação restritiva.

Aplicando os referidos conceitos e regime jurídico ao caso em apreço.

Denota-se de acordo com a factualidade apurada o seguinte a Entidade Demandada não permitiu que o Autor consultasse presencialmente qualquer documentação requerida no âmbito do requerimento mencionado no facto provado nº1 nem forneceu cópia de toda a documentação requerida.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Ora, o que é peticionado nos presentes autos é que seja concedido o acesso à consulta presencial e obtenção de cópia, em qualquer formato disponível, de todos os contratos integrais (incluindo anexos e cadernos de encargos) assinados entre a Direcção-Geral da Saúde (ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde) e as farmacêuticas que comercializam vacinas contra a covid-19, desde 2020 até à data, incluindo documentos de entrega (guias de transporte), bem como toda a documentação (troca de correspondência) entre as entidades adjudicantes e adjudicatárias ao longo desse período.

É assim manifesto que não ocorreu a satisfação da pretensão deduzida nos presentes autos.

Na verdade, a instância extingue-se por impossibilidade superveniente da lide, quando uma ocorrência processual torna a instância desnecessária.

E, o exemplo mais flagrante de impossibilidade superveniente ocorre quando, por facto ocorrido na pendência da instância, a pretensão do autor não possa subsistir por motivos atinentes ao objecto do processo, na pendência da causa, independentemente ou antes da decisão judicial.

Dito de outro modo, a instância extingue-se sempre que se torne supervenientemente impossível, ou seja, sempre que a pretensão do autor não se pode manter, por virtude do desaparecimento do objecto do processo, determinando impossibilidade de atingir o resultado visado.

Uma vez que, sempre que não é possível dar satisfação à pretensão que o demandante quer fazer valer na acção, é claro que o processo não deve continuar, mas antes cessar.

Ora, não se encontra satisfeita a pretensão deduzida nos presentes autos, nem sequer parcialmente.

No ordenamento jurídico português, o princípio do pedido encontra expressão no artigo 3.º do Código de Processo Civil, segundo o qual o Tribunal não pode resolver conflitos sem que a resolução lhe seja requerida, bem como no artigo 609.º, n.º 1, do Código de Processo Civil ex vi artigo 1.º do CPTA.

É o pedido que define o objecto dos autos e conforme supra exposto o Autor requereu a consulta de determinada documentação e cópia da mesma - sendo que a cópia poderá estar sujeita ao pagamento de emolumentos (que ele considerasse relevante na consulta), não requereu a tradução de qualquer documentação.

Foi este o pedido singelo do Autor que não se encontra satisfeito pelo que, improcede a alegação de qualquer inutilidade superveniente parcial ou total com este argumento.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Da factualidade apurada nos presentes autos denota-se o seguinte (cfr. factos provados nº1 e seguintes):

1. Na sequência do requerimento mencionado no facto provado foi elaborado o Parecer jurídico n.º 20563/2022 com o seguinte teor: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

APRECIÇÃO JURÍDICA

O requerente, jornalista, pretende exercer o seu direito à informação ao abrigo da Lei nº 26/2016, de 28 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, com a versão mais recente da Lei nº 68/2021, de 28 de agosto (LADA).

Como objeto, na informação solicitada no seu requerimento, são todos os contratos de aquisição de doses da vacina contra a Covid-19, celebrados pela DGS ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde, como vimos.

Ora, no caso concreto, acontece que sobre estes contratos de aquisição de vacinas contra a COVID-19, a Comissão Europeia concluiu um acordo com os 27 Estados-Membros, que lhe permitia, em nome destes, celebrar acordos prévios de aquisição com os fabricantes de vacinas contra a COVID-19 – decisão da Comissão de 18 de junho de 2020.

Ou seja, por força daquele acordo celebrado entre a Comissão e os Estados-Membros, a Comissão assumiu a responsabilidade pelo processo de aquisição e pela celebração dos contratos.

Os acordos prévios de aquisição foram financiados pelo Instrumento de Apoio de Emergência (IAE), que é gerido diretamente pela Comissão e lhe permite prestar apoio na UE em caso de catástrofes.

Trata-se de contratos mediante os quais a Comissão assegura o direito de os Estados-Membros adquirirem um determinado número de doses de vacinas num prazo e a um preço definido.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Em troca da garantia do fornecimento futuro de vacinas, parte dos custos de desenvolvimento suportados pelos produtores de vacinas foi financiada por adiantamentos provenientes do orçamento da UE.

A Comissão e os Estados-Membros adotaram esta nova estratégia de partilha de riscos, a fim de garantir quantidades suficientes de vacinas.

Entre agosto de 2020 e novembro de 2021, a Comissão celebrou 11 contratos com oito fabricantes de vacinas, permitindo-lhe obter até 4,6 mil milhões de doses de vacinas a um custo total esperado próximo de 71 mil milhões de euros. (cfr. Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu sobre Aquisição de Vacinas contra a COVID-19 pela EU)

Termos em que, a UE criou um sistema centralizado para a aquisição de vacinas contra a COVID-19 o qual permitiu à Comissão não só negociar contratos em nome dos Estados-Membros como garantir um aprovisionamento rápido, suficiente e equitativo para estes.

Tudo isto para concluir que este Ministério da Saúde não possui os documentos solicitados sendo certo que cada entidade requerida só tem de facultar informação ou documentação que detenha ou possua.

Tendo em consideração que o pedido de acesso do requerente, se refere expressamente a contratos celebrados pela DGS ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde, propõe-se remeter o presente pedido a essa Direção-Geral bem como ao INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP, a fim de se pronunciarem sobre o mesmo.

Deve ser prestada essa informação ao requerente, no prazo de 10 dias, como dispõe o artigo 15.º, n.º 1, d), da LADA.

2. O mencionado Parecer teve o despacho concordante da Senhora Secretária-Geral do Ministério da Saúde, de 25-11-2022, com o seguinte teor: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

“Concordo. Ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do art.º 15.º da LADA, propõe-se que, no prazo de dez dias contados sobre a entrada do pedido:

1. *O requerente seja informado de que o Ministério da Saúde não possui os documentos solicitados;*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

2. *O pedido seja remetido à DGS, para pronúncia e resposta;*

3. *Do envio à DGS seja dado conhecimento ao Requerente.*

À consideração do Sr. Ministro da Saúde.”

3. O Ministro da Saúde, exarou, com data de 30-11-2022, o seguinte despacho: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

Concordo com a proposta da Sra. SG.”

4. Na sequência de tal, a Entidade Requerida informou o Autor do seguinte: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

Requerimento de Pedro Almeida Vieira, com data de 22.11.2022, solicitando acesso a documentos administrativos - contratos de vacinas

1. Na sequência do pedido de acesso supra mencionado, informamos V. Exa., nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que o Ministério da Saúde não possui a informação pretendida.

2. Informamos, ainda, que enviámos o pedido apresentado por V. Exa. à DGS para pronúncia e resposta.

5. Posteriormente, na pendência da presente intimação foi remetido ao requerente o ofício da DGS com o seguinte teor: (cfr. prova documental resposta da Entidade Demandada junta aos autos em suporte informático)

“(...)Melhor se esclarece que no âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, pelo Regulamento (UE) 2020/521 do Conselho, de 14 de abril de 2020, foi ativado o apoio de emergência previsto no Regulamento (UE) 2016/369 do Conselho de 15 de março de 2016, tendo em conta o surto de COVID-19.

De acordo com o referido Regulamento, a adjudicação e a execução imediatas dos contratos resultantes dos procedimentos de contratação pública realizados no âmbito do regulamento foram justificadas, tendo em conta a extrema urgência da atual crise sanitária, o que implicou derrogações às disposições específicas do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 e da Decisão n.º 1082/2013/UE.

Deste modo, a Comissão concedeu um apoio de emergência sob a forma de contratos públicos em nome dos Estados-Membros, na qual foi acordada a necessidade de ações conjuntas para apoiar o desenvolvimento e a efetivação de estratégia de vacinação contra a COVID-19, garantindo fornecimentos céleres,



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

suficientes e equitativos para os Estados-Membros. Neste sentido e, de forma a abranger toda a UE, a Comissão estabeleceu um processo de contratação central, que permitiu que todos os Estados-Membros da UE pudessem beneficiar de uma única ação de contratação pública.

Assim, foram celebrados acordos prévios de aquisição entre a Comissão e os fabricantes de vacinas, pendendo, porém, aos Estados-Membros adquirentes a responsabilidade pela disponibilização e utilização da vacina. Neste âmbito, foi então proferida a Decisão de 18 de junho de 2020, que aprovou o acordo com os Estados-Membros sobre a aquisição de Vacinas COVID-19 em nome de Estados-Membros e procedimentos conexos, nos termos da qual a Comissão promoveu os procedimentos centralizados de contratação em nome de todos os Estados-Membros, com vista à assinatura de contratos de compra antecipada a nível da UE com fabricantes de vacinas, através da celebração de Advance Purchase Agreements (APAs).

Estes APAs foram, assim, desenvolvidos ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento e do Conselho, de 18 de julho de 2018, denominado «Regulamento Financeiro» da União Europeia, constituindo um mecanismo totalmente excecional totalmente assente na legislação da União Europeia e que dispensa os Estados-membros de qualquer procedimento adicional de contratação. Pelo exposto, a titularidade dos referidos APAs é apenas da Comissão e dos fabricantes de vacinas, os quais acordaram os termos contratuais aplicáveis, definindo, nomeadamente, a informação confidencial dos mesmos, bem como a informação passível de ser partilhada com terceiros.

Razão pela qual a informação confidencial dos referidos APAs foi devidamente expurgada das versões dos contratos que estão disponibilizadas na página eletrónica da Comissão, não competindo, no caso concreto, ao Ministério da Saúde fornecer essa informação a terceiros, uma vez que, por um lado, não é parte nos APAs celebrados e, por outro, ao partilhar informação confidencial estaria a violar vários princípios e disposições legais nacionais e europeias.

Querendo, pode V. .Exa. consultar o site da Comissão, onde se encontra a informação disponível: <https://comisiona.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus>



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

response/public-health/eu-vaccines-strategy-en#transparency-and-authorisation-mechanism-for-exports-of-vaccines.(...)”

Vejamos.

O Regulamento (UE) 2016/369 do Conselho criou o Instrumento de Apoio de Emergência (Emergency Support Instrument - ESI), destinado a permitir à União responder a situações de catástrofe ou emergência de grande dimensão que excedam a capacidade de resposta individual dos Estados-Membros.

Na sequência da pandemia da COVID-19, o Regulamento (UE) 2020/521 do Conselho activou esse mecanismo e ampliou significativamente o âmbito das intervenções suscetíveis de financiamento pela União.

Neste contexto, o artigo 4.º, n.º 5, alínea b), passou a permitir o financiamento de acções relacionadas com a constituição de reservas estratégicas, aquisição, transporte, armazenamento e distribuição de produtos essenciais, designadamente medicamentos, dispositivos médicos, equipamentos de proteção individual e outras contramedidas médicas necessárias à resposta à crise sanitária.

Tal disposição concretiza o princípio da solidariedade consagrado no artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e visa assegurar uma resposta coordenada a ameaças transfronteiriças graves para a saúde pública.

A norma atribui à Comissão Europeia uma competência excepcional de actuação direta, permitindo-lhe celebrar contratos em nome da União e mobilizar recursos financeiros para assegurar a disponibilidade de bens essenciais à proteção da saúde pública.

Dito de outro modo, ocorreu uma derrogação parcial ao modelo tradicional de execução descentralizada dos fundos europeus pelos Estados-Membros, justificada pela existência de um interesse europeu comum e pela necessidade de assegurar rapidez e eficácia na resposta à emergência.

Contudo, a amplitude desses poderes não afasta a sujeição da Comissão aos princípios gerais do direito da União, designadamente os princípios da transparência, boa administração, proporcionalidade, fundamentação e tutela jurisdicional efectiva, consagrados.

Os Advance Purchase Agreements (APAs) constituíram o instrumento jurídico central utilizado pela European Commission para assegurar o acesso antecipado às vacinas contra a COVID-19.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

Todavia, estes acordos não correspondiam, em sentido estrito, aos contratos através dos quais os Estados-Membros adquiriam efectivamente as doses de vacinas, eram apenas contratos-quadro preliminares que estabeleciam as condições jurídicas, financeiras e operacionais para futuras aquisições.

A estrutura contratual adoptada pela União Europeia desenvolvia-se, essencialmente, em dois níveis.

Num primeiro momento, a Comissão celebrava com os fabricantes um Advance Purchase Agreement, atuando em nome dos Estados-Membros participantes.

Os Advance Purchase Agreements (APAs) constituíram o instrumento jurídico central utilizado pela European Commission para assegurar o acesso antecipado às vacinas contra a COVID-19.

Todavia, estes acordos não correspondiam, em sentido estrito, aos contratos através dos quais os Estados-Membros adquiriam efectivamente as doses de vacinas. Tratava-se antes de contratos-quadro preliminares que estabeleciam as condições jurídicas, financeiras e operacionais para futuras aquisições.

A estrutura contratual adoptada pela União Europeia desenvolvia-se, essencialmente, em dois níveis.

Num primeiro momento, a Comissão celebrava com os fabricantes um Advance Purchase Agreement, atuando em nome dos Estados-Membros participantes. Neste acordo eram definidos, o financiamento antecipado concedido pela União ao fabricante; os investimentos em investigação e capacidade produtiva; o número potencial de doses a disponibilizar; o preço de referência; os prazos de produção e entrega; as condições de responsabilidade e indemnização; os mecanismos regulatórios associados à futura autorização da vacina.

Assim, os Advance Purchase Agreements não constituíam o contrato final de compra das vacinas, mas sim, o instrumento jurídico que criava o direito dos Estados-Membros a adquirir futuramente as doses e que estabelecia antecipadamente as condições essenciais dos subsequentes contratos de fornecimento.

A relação entre APA e contrato de aquisição pode, por isso, ser descrita como uma relação entre contrato-quadro preparatório e contratos de execução ou fornecimento, celebrados ou



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

accionados posteriormente pelos Estados-Membros no âmbito das condições previamente negociadas pela União Europeia.

Num segundo momento, após a autorização da vacina pela European Medicines Agency (EMA) e pela Comissão Europeia, cada Estado-Membro exercia o direito de adquirir as doses que lhe eram atribuídas ao abrigo do APA. A concretização da compra efectiva era realizada através de ordens de encomenda (purchase orders) ou contratos de execução celebrados nos termos previamente definidos no acordo-quadro.

Deste modo, os APAs funcionavam juridicamente de forma semelhante a um contrato-quadro europeu de aprovisionamento, estabelecendo antecipadamente todas as condições essenciais da futura contratação, enquanto os contratos ou encomendas subsequentes materializavam a aquisição concreta das doses.

Assim, os Advance Purchase Agreements não constituíam o contrato final de compra das vacinas, mas sim, o instrumento jurídico que criava o direito dos Estados-Membros a adquirir futuramente as doses e que estabelecia antecipadamente as condições essenciais dos subsequentes contratos de fornecimento.

A relação entre APA e contrato de aquisição pode, por isso, ser descrita como uma relação entre contrato-quadro preparatório e contratos de execução ou fornecimento, celebrados ou acionados posteriormente pelos Estados-Membros no âmbito das condições previamente negociadas pela União Europeia.

Ou seja, considerando o pedido nos presentes autos denota-se que as Entidades Demandadas detêm mais documentação do que a referida no site da Comissão ao contrário do sustentado pela Entidade Demandada.

Na verdade, o que é peticionado é o acesso à consulta presencial e obtenção de cópia, em qualquer formato disponível, de todos os contratos integrais (incluindo anexos e cadernos de encargos) assinados entre a Direcção-Geral da Saúde (ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde) e as farmacêuticas que comercializam vacinas contra a covid-19, desde 2020 até à data, incluindo documentos de entrega (guias de transporte), bem como toda a documentação (troca de correspondência) entre as entidades adjudicantes e adjudicatárias ao longo desse período, não é pedido o acesso aos denominados juridicamente acordos-quadros que são as APAs.

Acresce, da jurisprudência europeia resulta que os contratos de aquisição de vacinas, APAs (Advance Purchase Agreements), correspondência institucional e documentos negociais estão



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

sujeitos ao princípio da transparência, e que as exceções relativas ao segredo comercial devem ser interpretadas restritivamente em virtude de quando estão em causa despesas públicas de grande dimensão financiadas pelos contribuintes, existe um interesse público acrescido na divulgação.

Salienta, ainda, que a mesmas devem ser fundamentadas não bastando uma alegação genérica.

Veja nesse sentido entre outros o Acórdão Auken e outros c. Comissão (Processo T-689/21 proferido a 17 de Julho de 20024.

Mas, mais, a Entidade Demandada para não autorizar o direito à informação não procedimental em apreço alega a confidencialidade de uma forma genérica, o que conforme supra exposto não pode fundamentar a restrição ao direito à informação procedimental do Autor nos termos expostos, de acordo com a jurisprudência nacional e europeia, assim como da própria legislação que impõe a caracterização da razão da restrição de modo a ser sindicável se está prevista no normativo referente às restrições da LADA que apenas determina conceitos indeterminados.

Face a tudo o exposto terá que concluir-se que procede a presente intimação.

Ou seja, é assim manifesto que foi violado o direito à informação não procedimental do Autor nos termos expostos.

Pelo que, resta condenar a Entidade Demandada na realização do pedido, nos termos supra expostos, sem necessidade de mais considerações.

Não se vislumbrando neste momento qualquer razão para o seu incumprimento não se aplica desde já qualquer sanção compulsória nos termos do disposto no artigo 108º nº2 do CPTA.

Importa, por fim, tomar posição sobre a alegada litigância de má fé requerida pelo Autor.

A condenação por litigância de má-fé constitui uma medida de natureza excepcional, destinada a sancionar comportamentos processuais particularmente censuráveis, não bastando para o efeito a mera improcedência da pretensão ou da defesa deduzida em juízo.

Nos termos do artigo 542.º do Código de Processo Civil, litiga de má-fé quem, com dolo ou negligência grave, designadamente, deduza pretensão ou oposição cuja falta de fundamento não devia ignorar, altere a verdade dos factos ou faça do processo um uso manifestamente reprovável.

Da própria letra da lei resulta que a litigância de má-fé pressupõe um elemento subjectivo qualificado, não se bastando com um simples erro de interpretação jurídica, nem com a adoção de uma posição processual que venha a ser julgada improcedente.

A jurisprudência tem afirmado de forma reiterada que a condenação por litigância de má-fé exige a demonstração de uma actuação dolosa ou gravemente negligente, não podendo ser utilizada



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

como consequência automática da falta de razão da parte. Com efeito, o direito de acesso aos tribunais e o princípio do contraditório pressupõem que as partes possam sustentar livremente as suas teses jurídicas, mesmo que estas venham a não obter acolhimento judicial.

No caso concreto, inexistente qualquer elemento que permita concluir pela existência de dolo processual.

A posição assumida pela parte encontra suporte numa determinada interpretação dos factos e do direito aplicável, tendo sido exercida no âmbito legítimo do direito de defesa.

Não se vislumbra qualquer propósito de alterar conscientemente a verdade, de ocultar factos relevantes ou de utilizar o processo para fins abusivos.

O processo judicial constitui precisamente o espaço institucional destinado à resolução de divergências jurídicas e factuais, não podendo a defesa de uma determinada interpretação do direito ser confundida com litigância de má-fé apenas porque venha a ser julgada improcedente.

Assim, improcede o pedido de litigante de má fé formulado pelo Autor contra o Ministério da Saúde.

E. Das Custas:

As custas deverão ser a cargo das Requeridas nos termos do disposto no artigo 527º nº1 do Código de Processo Civil aplicável ex vi artigo nº1 do CPTA.

F. Da Decisão:

Face ao exposto:

- a) Julgo procedente a presente intimação e consequentemente determino que seja concedido ao Autor o acesso à consulta presencial e obtenção de cópia, em qualquer formato disponível, de todos os contratos integrais (incluindo anexos e cadernos de encargos) assinados entre a Direcção-Geral da Saúde (ou outras entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde) e as farmacêuticas que comercializam vacinas contra a covid-19, desde 2020 até 31 de Dezembro de 2022, incluindo documentos de entrega (guias de transporte), bem como toda a documentação (troca de correspondência) entre as entidades adjudicantes e adjudicatárias ao longo desde



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA
TAF - ADMINISTRATIVO COMUM

período no prazo de 10 dias, no caso das cópias mediante o pagamento dos respectivos emolumentos caso se apliquem.

- b) Custas a cargo das Entidades Requeridas.
- c) O valor da causa é de 30.000,01 €.
- d) Registe e notifique.

Lisboa, na data da assinatura.

A Juiz de Direito

(Processado e revisto em conformidade que o Acordo Ortográfico aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº26/91 não está em vigor com carácter de obrigatoriedade)