Parecer n.º 126/2022

Processo n.º 256/2022

Queixoso: A., jornalista

Entidade Requerida: Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN)

I – Factos e pedido

1. (A.), na qualidade de jornalista, solicitou ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) *"autorização para a consulta do processo de naturalização do cidadão* B.*, com o objetivo de realizar trabalho jornalístico"*.
2. Em resposta, a entidade requerida informou:

   - *"Pode o processo de nacionalidade em causa ser consultado, porque concluído e arquivado, junto dos nossos serviços da Conservatória dos Registos Centrais"*;

   - *"Contudo, porque em causa está processo que contém dados pessoais que não podem ser expurgados, este acesso depende da prévia autorização escrita do titular dos dados ou de seu representante (…)"*.
3. Não satisfeito com essa resposta, (A.) apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

   E alega:

   - Contactado pela SIC, o representante de (B.) informou *"não ter autorização do cliente para conceder a referida autorização"*;

   - *"Os artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa protegem o direito de informar e o acesso às fontes de informação";*

   - *"Como a CADA considerou no Parecer n.º 116/2014, «não são documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal; como também os curricula vitae, elaborados pelos próprios titulares e descrevendo as respetivas habilitações académicas e qualificações profissionais»"*.

   - *"Não se vê, assim, razão para se indeferir o pedido do jornalista, não se crendo estar efetivamente em causa informação «nominativa» no âmbito do processo de naturalização, muito menos carecida de autorização do titular dos dados para o respetivo acesso"*.

4. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, a entidade requerida veio justificar a sua decisão:

   - *"(…) não nos assiste qualquer dúvida que num processo de nacionalidade, em que são entregues documentos de várias tipologias, inclusive e como acontece no processo em tabela, documentos relacionados com a fé religiosa, a par, por exemplo, de certificados de registo criminal, estamos perante o tratamento de dados pessoais (…).*

   Ademais, existem, nestes tipo de processos, outros dados pessoais como é o caso da informação sobre a morada que o requerente indicou, ou sobre o passaporte apresentado como documento de identificação".

   - *"(…) no entender deste Instituto, reiteramos que apesar de a consulta do processo de naturalização por jornalista (e para trabalho jornalístico) ser um fim legítimo e constitucionalmente protegido, porque não é possível expurgar do processo as informações relativas a dados pessoais do requerente, e atento o princípio da proporcionalidade (uma vez que nos parece estarem em confronto o princípio da administração aberta e o princípio da reserva da intimidade da vida privada) o acesso ao processo de naturalização apenas será viável após obtida a autorização escrita do titular dos dados ou de seu mandatário"*.

II – Apreciação jurídica

1. O queixoso solicitou o acesso ao processo de naturalização de (B.), com o objetivo de realizar trabalho jornalístico.

   Processo que integra, segundo a entidade requerida:

   - *"Documentos relacionados com a fé religiosa"*;
   - Certificado de registo criminal;
   - Morada do requerente;
   - E respetivo passaporte.

2. A Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, veio permitir a aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses.

   Para o efeito, aditou um n.º 7 ao artigo 6.º da Lei da Nacionalidade – Lei n.º 37/81, de 3 de outubro – que dispõe:

"O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral".

A dispensa de requisitos refere-se à residência em território português e ao conhecimento da língua portuguesa. Ou seja: os interessados não têm de residir no território português, nem de conhecer "suficientemente" a língua portuguesa.

Para instrução do processo, deve o interessado apresentar requerimento com o pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa e juntar a documentação referida no artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14/12:

"(…)

3 – O requerimento é instruído com os seguintes documentos, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º:

a) Certidão do registo de nascimento;

b) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras;

c) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar.

4 – O certificado referido na alínea c) do número anterior deve conter o nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a

nacionalidade e a residência do requerente, bem como a indicação da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova.

5 – Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos os seguintes meios de prova:

a) Documento autenticado, emitido pela comunidade judaica a que o requerente pertença, que ateste o uso pelo mesmo de expressões em português em ritos judaicos ou, como língua falada por si no seio dessa comunidade, do ladino;

b) Registos documentais autenticados, tais como registos de sinagogas e cemitérios judaicos, bem como títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

(…)"[1].

3. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante 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. O regime de acesso inscrito na LADA concretiza o direito constitucional de acesso aos arquivos e registos administrativos – cf. artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, regendo-se pelos princípios aplicáveis à atividade administrativa, designadamente, os princípios da

[1] O Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, alterou o artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa. As alterações introduzidas não se aplicam, todavia, a processos pendentes (cf. n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 26/2022) – e não foram, por isso, aqui consideradas.

igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares (cf. artigo 2.º, n.º 1, da LADA).

5. Há, no entanto, restrições ao direito de acesso, que estão contempladas, em geral, no artigo 6.º da LADA, nelas se incluindo as que respeitam ao acesso a documentos nominativos.
6. Para efeitos da LADA, considera-se documento nominativo *"o documento que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados"* [alínea *b)* do n. º 1 do artigo 3.º da LADA].

   E considera-se dado pessoal *"a informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável"* (o titular dos dados) – cf. n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) [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].
7. O acesso a documento nominativo encontra-se sujeito às restrições previstas nos n.os 5 e 9 do 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".

8. A LADA estatui, pois, um regime restritivo de acesso aos documentos nominativos [cf. conjugação dos artigos 3.º, n.º 1, alínea *b)*, e 6.º, n.º 5 e n.º 9 (este introduzido pelo artigo 65.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto)] que pressupõe sempre uma ponderação casuística perante o que são as exigências da transparência da atuação administrativa.
9. No caso em apreciação, está em causa o acesso a um processo de aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, que integra diversos documentos nominativos.
10. Note-se que o parecer da CADA citado pelo queixoso, o Parecer n.º 116/2014, foi elaborado na vigência da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto (2.ª LADA), que adotava um outro conceito de documento nominativo:

    "*«Documento nominativo» o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada*".

    A doutrina citada não pode, assim, ser transposta para o caso em análise.
11. Não se deixará de acrescentar que a doutrina da CADA tem sido constante no sentido de que a qualidade de jornalista não confere, por si só, título bastante para aceder a documentos nominativos. Com efeito, dispõe o artigo 8.º, n.º 3, do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro): "*O direito de acesso às fontes de informação não abrange [...], os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros, os documentos que revelem segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade literária, artística ou científica [...]*" (neste sentido, vejam-se entre outros os pareceres n.os 155/2021, 188/2021, 209/2021, 260/2021).
12. Aqui chegados, cumpre perceber se o interesse invocado pelo requerente é um interesse bastante para, nos termos da LADA, possibilitar o acesso à informação nominativa em causa.

    Vejamos.
13. Note-se, preliminarmente, que a forma de acesso solicitada, a consulta, é, de todas, a menos intrusiva. A consulta, portanto, sem reprodução de

documentos, permite, em geral, uma maior possibilidade de abertura, pois que, à partida, não dá lugar a utilização indevida de documentos.

14. Também não se fará discussão sobre a liberdade de acesso a toda a documentação que não contenha dados pessoais, nela se incluindo tudo o que respeite à atuação das próprias entidades administrativas no seu quadro funcional. Essa é matéria que não goza de proteção. É o próprio funcionamento da máquina administrativa, não é, aí, matéria de tratamento de dados pessoais.

    Por isso, quanto a toda ela, aplica-se na íntegra a regra do artigo 5.º, n.º 1, da LADA.

    É nesse quadro que se tecem as considerações seguintes.

15. O processo requerido integra, necessariamente, documentos nominativos, isto é, contendo dados pessoais, pelo menos, os correspondentes à exigência de preenchimento dos requisitos legais para a obtenção da nacionalidade requerida. Compreende-se, por isso, a reserva invocada pela entidade requerida.

    Mas não será aceitável uma recusa total de acesso, como a que foi decidida.

16. Repare-se que, por um lado, reconhece-se o direito de consulta mas, logo a seguir, bloqueia-se por completo o acesso, com fundamento na existência de dados pessoais e da impossibilidade do seu expurgo.

    Ora, essa posição significa que a decisão administrativa que foi tomada ficará completamente fora da possibilidade de escrutínio, pela comunidade.

    Mas é precisamente em situações deste tipo que mais importante é chamar a atuar o princípio da transparência da atividade administrativa.

    De outro modo, a transparência serviria para obter essencialmente elementos estatísticos. Ora, estes são evidentemente elementos muito relevantes da atividade administrativa, mas servem, fundamentalmente, para perceber a eficácia e eficiência da máquina administrativa, não para conhecer da lisura e correção da atuação administrativa. E estes, sim, são pontos inarredáveis do direito de saber: o direito de conhecer quem fez, o que fez e por que fez são o cerne da transparência.

17. Estamos, na circunstância, perante um caso objeto de acompanhamento em todos os meios de difusão de notícias e comentários, e a melhor maneira de evitar o «diz que disse», o «supõe-se que», a melhor maneira de evitar a procura dos factos por portas travessas é ser o mais claro, o mais aberto possível. Há, naturalmente, que preservar o que tenha de ser preservado, mas não será o caso de fechar completamente as portas do arquivo administrativo, como aqui ocorreu.

    Recorde-se que o direito de acesso assenta, no presente caso, em três pilares, em três direitos fundamentais: desde logo, o direito de acesso, constante do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição; depois, a liberdade de informar e ser informado, do artigo 37.º, e a liberdade de imprensa do artigo 38.º, ambos da mesma Constituição – isto, naturalmente, para referir apenas a legislação nacional.

18. Estamos perante, como se disse, um caso público, envolvendo figuras públicas, primeiramente a do requerente de nacionalidade, depois a da entidade que terá certificado o preenchimento dos requisitos.

    Não se pode menosprezar essa situação.

    O processo em apreço contém, pois, para além de dados apenas funcionais – desprovidos, à partida, de necessidade de reserva, e, por isso, de acesso livre, – também dados pessoais que foram essenciais para a decisão tomada. Esses dados haverão, salvo algo não indicado, de poder ser conhecidos. Sem isso, não há sindicância da comunidade.

19. Lembre-se que a comunidade nacional, enquanto tal, tem direito de saber. A aquisição da nacionalidade por uma pessoa significa que mais um elemento passa a integrar o povo português, com os direitos e deveres específicos que resultam dessa integração. Não é, pois, indiferente a ninguém que já dela faz parte saber como outro elemento mais se soma à mesma.

20. Se observarmos os requisitos para a aquisição da nacionalidade no quadro do regime do artigo 6.º, n.º 7, da Lei da Nacionalidade, logo se vê que não poderá ser suscitada neste caso a necessidade de maior reserva por haver tratamento de dados de natureza étnica ou religiosa.

    Os elementos respeitantes à pertença a comunidade sefardita são requisito primeiro e são pressuposto legal do recurso a esta forma de

naturalização. Ora, como poder afirmar que tudo o que no processo foi junto e levado em conta na decisão, demonstrativo dessa pertença, não pode sair do conhecimento de quem participou no procedimento? Não há discussão sobre que essa é matéria que estará no processo.

21. Por isso, o seu conhecimento não ultrapassa qualquer proteção devida nos termos do RGPD. Na verdade, o artigo 85.º do mesmo RGPD ("tratamento e liberdade de expressão e informação") consubstancia um interesse legítimo prosseguido pelo requerente. O artigo 24.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do RGPD, em concretização do citado artigo 85.º, tendo renunciado a dar critérios para o juízo de ponderação em abstrato, acaba por remeter a relação entre liberdade de imprensa e proteção de dados para uma ponderação concreta. De resto, note-se que se trata, em ambos os casos, de direitos fundamentais com proteção na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (cf. artigos 7.º e 8.º, por um lado, e 11.º, por outro) e na Constituição portuguesa (cf. artigos 26.º, n.º 1, e 35.º, por um lado, e 38.º, por outro). Ora, tendo em conta a notoriedade do titular dos dados, a publicidade de vários elementos do procedimento administrativo em questão, o interesse em verificar a idoneidade do procedimento administrativo em escrutínio e o papel do titular dos dados e do pedido de naturalização no concreto contexto histórico atual, dificilmente podem restar dúvidas de que a ponderação será a favor do acesso.

22. Depois, por exemplo, e pelos mesmos motivos, o conhecimento da certidão ou documento emitido pela comunidade judaica, que é igualmente requisito legal conforme artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade, também haverá no essencial de poder ser acessível. Afinal, quem e com que dados subscreveu e certificou ou documentou é matéria que não há de ficar reservada.

23. Evidentemente que há elementos totalmente desnecessários para o cumprimento do acima aludido direito de saber – nada interessa conhecer os números de passaporte ou a morada concreta do requerente (o número de porta, a rua, ou mesmo, a cidade).

24. Da mesma forma que, se o documento emitido pela comunidade judaica incluir dados de outras pessoas, os mesmos deverão ser omitidos. A árvore genealógica do titular dos dados, por exemplo, com referência identificativa aos nomes e demais dados de identificação dos seus familiares, deverá apenas conter referência do parentesco e nada mais.
25. Neste contexto de facto e de direito, deverá entender-se que há um interesse de acesso à decisão administrativa, seus fundamentos e elementos considerados na mesma, que sobrelevará, nessa parte, o direito de proteção da vida privada de (B.).

    E, se bem que a entidade tenha indicado a impossibilidade de proceder a expurgo, no quadro do disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA, a verdade é que não vem explicada essa impossibilidade, nem ela se vislumbra em função da redução dos elementos de reserva, aqui sustentada.
26. A entidade requerida não produziu qualquer ponderação, não equacionando os direitos conflituantes em presença no circunstancialismo histórico em que o caso se apresenta. Não abrindo sequer a possibilidade de ser consultado ou fornecido algum dado que seja, a entidade requerida descurou o necessário exercício de ponderação dos interesses em causa.
27. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá proferir decisão final fundamentada, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III – Conclusão

O direito de acesso do requerente deverá ser equacionado pela entidade requerida nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de abril de 2022.

Tiago Fidalgo de Freitas (Relator) - João Miranda - Fernanda Maçãs - Francisco Lima - Renato Gonçalves - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira (com declaração de voto) - Alberto Oliveira (Presidente)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não acompanho na totalidade o sentido do parecer relativo ao processo n.º 256/2022, pois embora concorde com a apreciação jurídica subjacente, entendo que a ponderação efetuada ao abrigo da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LADA, não teve em consideração a especial sensibilidade dos dados pessoais em presença. Vejamos:

1. O queixoso, na qualidade de jornalista, solicitou ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) *"autorização para a consulta do processo de naturalização do cidadão Roman Abramovich* (B.)*, com o objetivo de realizar trabalho jornalístico"*

2. A Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, veio permitir a aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses.

3. Nos termos do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14/12, para instrução do processo, deve o interessado apresentar requerimento com o pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa e juntar a seguinte documentação:

a) Certidão do registo de nascimento;

b) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras;

c) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar.

4 – O certificado referido na alínea c) do número anterior deve conter o nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e a residência do requerente, bem como a indicação da

descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova.

5 – Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos os seguintes meios de prova:

c) Documento autenticado, emitido pela comunidade judaica a que o requerente pertença, que ateste o uso pelo mesmo de expressões em português em ritos judaicos ou, como língua falada por si no seio dessa comunidade, do ladino;

d) Registos documentais autenticados, tais como registos de sinagogas e cemitérios judaicos, bem como títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

1. No caso em análise, está em causa o acesso a um processo de aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, que integra documentos nominativos cujo acesso se encontra sujeito às restrições previstas nos n. os 5 e 9 do artigo 6.º da LADA.

2. Assim, o acesso aos documentos nominativos pressupõe sempre uma ponderação casuística *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*.

3. Estes documentos nominativos integram dados pessoais de especial sensibilidade do ponto de vista dos direitos e liberdades fundamentais, merecendo uma proteção específica que tem de ser levada em conta na ponderação a efetuar.

4. Sobre a especial sensibilidade destes dados já se pronunciou o TJUE no Acórdão de 24.9.2019, Processo C-136/17, embora num contexto diverso, onde afirma «*a finalidade das referidas disposições (artigo 9.º e 10.º do RGPD) consiste em assegurar uma maior proteção contra tais*

tratamentos que, devido à sensibilidade específica destes dados, podem constituir, conforme também resulta do considerando 51 deste regulamento, uma ingerência especialmente grave nos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta.»

5. Deste modo entendo que a forma correta de proceder à consideração dos direitos em conflito não pode postergar o direito à proteção de dados pessoais.

a) Maria Cândida Oliveira