

Parecer n.º 346/2022

Processos n.ºs 563/2022 e 564/2022

Queixoso: SILP - Sindicato Independente Livre da Polícia

Entidade requerida: Polícia de Segurança Pública

I - Factos e pedido

1. O SILP - Sindicato Independente Livre da Polícia solicitou ao Comandante Metropolitano da PSP de Lisboa, através de ofício com a Refª 2022/198, de 26 de maio de 2022, *“o acesso e a consulta gratuita ao processo disciplinar NUP 2021LSB00408DIS, o qual se encontra por Despacho de 2022.02.18, findo e arquivado”*, com expurgo da informação nominativa.
2. O mesmo Sindicato requereu ainda àquela entidade, através de ofício com a Refª 2022/197, *“o acesso e a consulta gratuita ao processo disciplinar NUP 2022LSB00083DIS, o qual se encontra por Despacho de 2022.05.24, findo e arquivado”*, igualmente com expurgo da informação nominativa.
3. Por não ter obtido resposta, em ambos os casos, apresentou queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), que deram origem aos processos n.ºs 563 e 564/2022.
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida informou ter, entretanto, comunicado o indeferimento dos dois pedidos, com os mesmos fundamentos, que mantém:

“Após análise do processo disciplinar alvo de arquivamento, verifica-se que o requerente não foi ali parte ou sujeito processual, nem tampouco teve qualquer tipo de intervenção, sendo, por esse facto, considerado um terceiro. / Sendo um terceiro e na aceção do n.º 5 do artigo 6.º, da LADA, o requerente não demonstrou, de forma fundamentada, possuir um interesse direto, pessoal e relevante na consulta solicitada./ O processo administrativo de cariz sancionatório, como é o caso do processo disciplinar, cuja consulta é requerida, encontra-se subordinado a um regime de sigilo, no que toca à salvaguarda dos dados pessoais dos intervenientes/participantes e sujeitos processuais, nele se incluindo apreciações ou juízos de valor sobre pessoas em concreto ou informações

relativas à privacidade de outrem, que importa acautelar./ Considerando que desde a data do arquivamento do processo disciplinar (...) ainda não decorreu o prazo de um ano, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto indefere-se a consulta requerida (...).”

5. O SILP reafirmou, também, o seu direito de acesso:

«(...) “É doutrina da CADA que o processo disciplinar concluído é, em regra, livremente acessível, nos termos do artigo 5.º da LADA, por o mesmo respeitar a matéria de natureza meramente funcional.”(...)/(...)/(...) este Sindicato não tinha que invocar um qualquer interesse. A referida documentação/processo que se requereu aceder e consultar, é efetivamente suscetível de conter dados de informação e/ou documentos nominativos, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares, no que respeita ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, podendo estes serem expurgados, não significando tal expurgo que sejam retiradas do processo todas as folhas que os contenham/(...)/Tendo ocorrido o Arquivamento do processo por Despacho de (...), não entendemos (...) como fundamento válido para indeferimento do acesso e consulta gratuita ao processo “o decurso do prazo de um ano ao abrigo do n.º 3 do artigo 6.º da LADA” (...).»

II - Apreciação jurídica

1. O presente parecer segue, no essencial, o entendimento do Parecer n.º 315/2022 (disponível em www.cada.pt, como todos), em que foi requerida a mesma entidade.
2. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, 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»*.
3. Todavia, há situações de restrição de acesso.
4. Comece-se pelo Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. O artigo 69.º da Lei n.º 37/2019, de 30 de maio, determina que: “1 - O

processo disciplinar é de natureza secreta./ 2 - O processo disciplinar mantém a natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, para exame, sob condição de não divulgar o que dele conste./ 3 - O indeferimento do requerimento a que se refere o número anterior é comunicado ao arguido no prazo de três dias./ 4 - Não obstante a sua natureza secreta, é permitida a passagem de certidões quando destinadas à defesa de interesses legalmente protegidos e em face de requerimento especificando o fim a que se destinam, podendo ser proibida, sob pena de desobediência, a sua publicação./ 5 - No processo disciplinar, a passagem de certidões é autorizada pelo instrutor até ao termo da fase de defesa do arguido./ 6 - No processo disciplinar, ao arguido que divulgue matéria de natureza secreta, nos termos do presente artigo, é instaurado, por esse facto, novo procedimento disciplinar./ 7 - Concluído o processo disciplinar, o diretor nacional da PSP pode atribuir-lhe a classificação de segurança quando o mesmo integre dados de natureza operacional”.

5. Excetuando o n.º 7, não invocado pela requerida, o artigo citado reporta-se a procedimento em curso. Porém, os pedidos em análise abrangem procedimentos arquivados.
6. Finalizado o procedimento, não se prevêem no Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública e também não foram invocadas quaisquer prescrições específicas que afastem a aplicação da LADA, relativa ao acesso não procedimental. Por isso, aplica-se ao caso este diploma.
7. O artigo 3.º, n.º 1, alínea b), contém a noção de «*documento nominativo*»: o “*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*”.
8. E, de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, 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], cuja execução na ordem jurídica nacional se encontra assegurada pela Lei 58/2019, de 8 de agosto, são «Dados pessoais» “[a] *informação relativa a uma pessoa singular*

identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular”.

9. Quanto ao acesso a documentos nominativos, dispõe o artigo 6.º da LADA que: *“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”.*
10. Será pouco controverso que um processo disciplinar referente a agente da PSP integra documentação nominativa. Desde logo, é instaurado contra pessoa singular identificada.
11. O requerente prescinde de informação de carácter reservado, pelo que não estará em causa o acesso por terceiro a dados nominativos.
12. Todavia, poderá argumentar-se que sempre se conseguirá alcançar, ainda que com anonimização, a identificação da ou das pessoas singulares.
13. Pode colocar-se, então, a questão de saber se se aplica o artigo 10.º do RGPD (*“Tratamento de dados pessoais relacionados com condenações penais e infrações”*) a sanções disciplinares.

14. A resposta deverá ser negativa, por três principais ordens de razão. Em primeiro lugar, porque a matéria disciplinar não está textualmente abrangida na versão portuguesa ou em qualquer outra língua do RGPD. Em segundo lugar, porque a Diretiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, que foi revogada pelo RGPD, dispunha, no seu artigo 8.º, n.º 5, que *“Os Estados-membros podem estabelecer que o tratamento de dados relativos a sanções administrativas ou decisões cíveis fique igualmente sujeito ao controlo das autoridades públicas”* (itálico nosso); no entanto, o RGPD não o fez, tendo-se limitado a *“condenações penais e infrações ou com medidas de segurança conexas”* (cfr. o já citado artigo 10.º). A isto acresce que, durante o procedimento legislativo do RGPD, o Parlamento Europeu propôs que as sanções administrativas fossem abrangidas, mas a versão final aprovada não contém qualquer referência a esse tipo de sanções.
15. Esta leitura é inteiramente corroborada pela jurisprudência europeia. Efetivamente, como referiu já o Tribunal de Justiça da União Europeia, o conceito (do artigo 10.º do RGPD) *“remete exclusivamente para as infrações penais, como resulta nomeadamente da génese do RGPD. Com efeito, apesar de o Parlamento Europeu ter proposto incluir expressamente nessa disposição os termos «sanções administrativas»* (JO 2017, C 378, p. 430), esta proposta não foi acolhida. Esta circunstância é tanto mais relevante quanto o facto de a disposição que precedeu o artigo 10.º do RGPD, isto é, o artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva 95/46, que se referia, no seu primeiro parágrafo, às *«infrações»* e às *«condenações penais»*, dar aos Estados-Membros, no seu segundo parágrafo, a possibilidade de *«estabelecer que o tratamento de dados relativos a sanções administrativas [fique] igualmente sujeito ao controlo das autoridades públicas»*. Assim, resulta claramente de uma leitura global deste artigo 8.º, n.º 5, que o conceito de *«infração»* se referia unicamente às infrações penais. / Nestas circunstâncias, há que considerar que o legislador da União, ao não incluir deliberadamente o adjetivo *«administrativo»* no artigo 10.º do RGPD, pretendeu reservar a proteção acrescida prevista

nesta disposição apenas ao domínio penal. / Como salientou o advogado-geral nos n.os 74 a 77 das suas conclusões, esta interpretação é corroborada pelo facto de várias versões linguísticas do artigo 10.º do RGPD fazerem expressa referência às «*infrações penais*», como as versões em língua alemã (Straftaten), espanhola (infracciones penales), italiana (reati), lituana (nusikalstamos veikas), maltesa (reati) e neerlandesa (strafbare feiten)” (cfr. considerandos 77 a 79 do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 22 de junho de 2021, proc. n.º C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), ECLI:EU:C:2021:504).

16. A doutrina concorre nesta interpretação – cfr. L. GEORGIEVA, sub artigo 10.º, in C. KUNER et al., *The EU General Data Protection Regulation* (GDPR). A commentary, Oxford: OUP, 2020, p. 388.
17. Mesmo admitindo situações administrativas extremas, em que se possa proceder a uma integração no referido artigo 10.º do RGPD, nada nos casos em apreciação aponta para esse cenário, estando pedida, apenas, a consulta de processos findos e arquivados.
18. Em suma, não se revela a possibilidade de as situações em causa serem abrangidas pela proteção acrescida dada pelo artigo 10.º do RGPD.
19. Ora, a doutrina da CADA quanto a este tipo de processos, concluídos que sejam, tem sido a do acesso livre, em geral, aos elementos que relevaram para a tomada de decisão. Exemplo dessa doutrina é o Parecer n.º 82/2022 (disponível, como todos os pareceres da CADA, em www.cada.pt), sendo a mesma a entidade requerida.
20. Como decorre, aliás, do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), da LADA, nos termos do qual são documentos administrativos os relativos a “*Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de [...] exercício do poder disciplinar [...]*”.
21. Como se observou no parecer citado, essa liberdade de acesso cederá, por exemplo, quanto a elementos de ordem pessoal que integrem categorias especiais de dados pessoais, como os referenciados no citado artigo 6.º, n.º 9, da LADA, ou quanto a dados pessoais irrelevantes para a atuação e transparência administrativas (como números de bilhete de identidade ou de cartão de cidadão, de identificação fiscal, de beneficiário

da segurança social, ou outros, incluindo a morada e números de telefone pessoais).

22. E poderá ceder, ainda, quanto ao acesso aos dados pessoais dos intervenientes procedimentais, como se precisou nos Pareceres n.ºs 221/2022 e 222/2022.
23. Para os casos dos autos, está, assim, em causa o acesso aos elementos que tiveram influência na tomada de decisão da administração, elementos esses que, em geral, são de livre acesso.
24. A regra é a de facultar o acesso em tudo o que não mereça proteção, como disposto no referido artigo 6.º, n.º 8, da LADA: *“Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa a matéria reservada.”*
25. Argumenta também a entidade requerida que ainda não decorreu um ano, desde a emissão dos respetivos despachos de arquivamento (18.02.2022 e 24.05.2022), e que por isso, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da LADA, não pode ser concedido o acesso.
26. O artigo 6.º, n.º 3, da LADA dispõe: *“O acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.”*
27. Em primeiro lugar, este artigo 6.º, n.º 3, só tem aplicação quando se trata de procedimentos não concluídos, o que não é o caso, pois já existiu um despacho de arquivamento nos dois casos, encontrando-se ambos concluídos.
28. Em segundo lugar, o mesmo preceito permite o diferimento do acesso até três momentos concretos, consoante o que ocorrer em primeiro: tomada de decisão, arquivamento do processo ou decurso de um ano após a elaboração dos documentos.
29. Tendo existido já despacho de arquivamento, deixou de ser possível o diferimento por outro motivo.

III - Conclusão

Não se aplica aos procedimentos já concluídos o estatuído no artigo 6.º, n.º 3, da LADA.

O acesso deve ser facultado, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de outubro de 2022.

Renato Gonçalves (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - João Dias Coelho - João Miranda - Fernanda Maças - Alexandre Sousa Pinheiro (com declaração de voto vencido) - Francisco Lima - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira (acompanha o voto de vencido do Senhor Professor Doutor Alexandre Sousa Pinheiro) - Alberto Oliveira (Presidente)

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Não acompanhamos o parecer aprovado dado que a interpretação que fazemos do artigo 10.º do RGPD consente interpretação diferenciada.

Assim, a referida disposição, na fórmula “infrações” permite a interpretação favorável à aplicação a sanções administrativas, especialmente de caráter disciplinar.

A letra do preceito não refere este aspeto, no entanto razões relacionados com a tutela da honra e a proteção de dados pessoais são relevantes para a interpretação desta disposição como ampliada a sanções administrativas.

Afastamo-nos assim da interpretação feita ao artigo 10.º do RGPD, do TJUE no acórdão citado na decisão (Processo C-439/19).

Salientamos, porém, em favor de alguma racionalização, os seguintes elementos da decisão:

“ (...) 2) As disposições do Regulamento 2016/679, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 1, o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), e o artigo 10.º do mesmo, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que obriga o organismo público responsável pelo registo em que estão inscritos os pontos de penalização aplicados aos condutores de veículos por infrações rodoviárias a tornar esses dados acessíveis ao público, sem que a pessoa que

solicita o acesso tenha de demonstrar um interesse específico em obter os referidos dados.

3) As disposições do Regulamento 2016/679, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 1, o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), e o artigo 10.º do mesmo diploma, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que autoriza o organismo público responsável pelo registo em que estão inscritos os pontos de penalização aplicados aos condutores de veículos por infrações rodoviárias a comunicar esses dados a operadores económicos para efeitos de reutilização.”

É importante, assim, notar que a interpretação mais comum do artigo 10.º do RGPD – da qual nos afastamos – se apresenta limitada pelos artigos 5.º e 6.º do RGPD.

Pelas razões citadas, votamos vencidos o parecer em causa.

a) Alexandre Sousa Pinheiro