Parecer n.º 379/2022

Processo n.º 887/2022

Queixoso: A., jornalista

Entidade requerida: Entidade Reguladora para a Comunicação Social

I - Factos e pedido

1. A., jornalista, solicitou à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC): *«(...), a consulta integral dos processos integrais, incluindo necessariamente os diversos pareceres e despachos dos Departamentos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), por legalmente os integrarem, que levaram às seguintes deliberações:• ERC/2022/256 (CONTJOR)/• ERC/2021/362 (CONTJOR-NET)/• ERC/2020/56 (DR-TV)/• ERC/2019/273 (PROG-TV)/ De acordo com o artigo 13.º da LADA, requeiro que a consulta gratuita seja efetuada presencialmente./ Tendo em consideração que o articulado da LADA — que constitui um diploma legal acima de qualquer outra norma, incluindo regulamentos internos — concede ao requerente o exclusivo direito de opção pela forma de reprodução, transmito a V. Exa. que desejo utilizar, para a dita reprodução, além de uma caneta e papel, um outro “meio técnico, designadamente visual, sonoro ou eletrónico”, podendo, desde já adiantar, que se tratará de um simples smartphone com câmara incorporada, estando assim em conformidade com o estabelecido no n.º 3 do artigo 13 da LADA.»*
2. A entidade requerida comunicou: *«Considerando a existência de dados pessoais, na aceção da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, nos processos requeridos para consulta por V. Ex.ª, o Conselho Regulador, na sua reunião de 21 de setembro de 2022, deliberou remeter o seu requerimento para apreciação do Encarregado de Proteção de Dados da ERC, de forma a averiguar a eventual existência de documentos nominativos.»*
3. A. apresentou queixa à CADA solicitando que esta Comissão se pronuncie: *«(...) sobre se o acesso a processos desta natureza necessita de uma passagem prévia pelo Encarregado de Proteção de Dados, visto*

que se trata de processos de natureza administrativa, e sobretudo se essa análise pressupõe a possibilidade de alargamento do prazo de 10 dias úteis para marcação de data para consulta deste tipo de documentos administrativos.»

4. Convidada pela CADA a pronunciar-se, a Entidade Requerida disse que aguarda Parecer do Encarregado de Proteção de Dados.

II - Apreciação jurídica

1. 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, 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»*.
2. Todavia, há situações de restrição de acesso, que estão mais genericamente contempladas no artigo 6.º da LADA, nelas se incluindo o acesso por terceiros a documentos nominativos.
3. A LADA dá, na alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º, a noção de *«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”*.
4. 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” — cf. n.º 1 do art.º 4.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados [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, doravante designado RGPD.

5. Dispõe o artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (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».*
6. Dispõe ainda o 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.*”
7. Na situação em apreço, foi solicitada a consulta presencial: «*(...) dos processos integrais, incluindo necessariamente os diversos pareceres e despachos dos Departamentos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), por legalmente os integrarem, que levaram às seguintes deliberações: /• ERC/2022/256 (CONTJOR) /• ERC/2021/362 (CONTJOR-NET) /• ERC/2020/56 (DR-TV) /• ERC/2019/273 (PROG-TV)*» e a reprodução da referida documentação pela utilização de dispositivo de uso pessoal do requerente (“*smartphone com câmara incorporada*”).
8. A entidade requerida comunicou ter remetido o pedido de acesso “*para apreciação do Encarregado de Proteção de Dados da ERC, de forma a averiguar a eventual existência de documentos nominativos.*”
9. O requerente apresentou queixa à CADA, questionando “*se o acesso a processos desta natureza necessita de uma passagem prévia pelo*

Encarregado de Proteção de Dados, visto que se trata de processos de natureza administrativa, e sobretudo se essa análise pressupõe a possibilidade de alargamento do prazo de 10 dias úteis para marcação de data para consulta deste tipo de documentos administrativos.”

10. Ora, dispõem os artigos 15.º e 16.º, ainda da LADA:

«Artigo 15.º

Resposta ao pedido de acesso

1 — *A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias:*

a) Comunicar a data, local e modo para se efetivar a consulta, se requerida;

b) Emitir a reprodução ou certidão requeridas;

c) Comunicar por escrito as razões da recusa, total ou parcial, do acesso ao documento, bem como quais as garantias de recurso administrativo e contencioso de que dispõe o requerente contra essa decisão, nomeadamente a apresentação de queixa junto da CADA e a intimação judicial da entidade requerida;

d) Informar que não possui o documento e, se souber qual a entidade que o detém, remeter-lhe o requerimento, com conhecimento ao requerente;

e) Expor à CADA quaisquer dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer.

2 — *No caso da alínea e) do número anterior, a entidade requerida deve informar o requerente e enviar à CADA cópia do requerimento e de todas as informações e documentos que contribuam para convenientemente o instruir.*

3 — *As entidades não estão obrigadas a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente.*

4 — *Em casos excecionais, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo referido no n.º 1 pode ser prorrogado até ao máximo de 2 meses, devendo o requerente ser informado desse facto, com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo de 10 dias.*

Artigo 16.º

Direito de queixa

- 1 — *O requerente pode queixar -se à CADA em caso de falta de resposta decorrido o prazo previsto no artigo anterior, indeferimento, satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos, no prazo de 20 dias.*
 - 2 — *A apresentação de queixa interrompe o prazo para introdução em juízo de petição de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões.*
 - 3 — *Salvo em casos de indeferimento liminar, a CADA deve convidar a entidade requerida a responder à queixa no prazo de 10 dias.*
 - 4 — *Tanto no caso de queixa como no da consulta prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º, a CADA tem o prazo de 40 dias para elaborar o correspondente relatório de apreciação da situação, enviando-o, com as devidas conclusões, a todos os interessados.*
 - 5 — *Recebido o relatório referido no número anterior, a entidade requerida comunica ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias.*
 - 6 — *Tanto a decisão como a falta de decisão no termo do prazo a que se refere o número anterior podem ser impugnadas pelo interessado junto dos tribunais administrativos, aplicando-se, com as devidas adaptações, ao processo de intimação referido no n.º 2, as regras do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.»*
11. A LADA rege, pois ,os termos da resposta da entidade e, nomeadamente, a possibilidade de consulta à CADA, a possibilidade de prorrogação e o direito de queixa.
 12. Mas, evidentemente, não rege a tramitação que no interior de cada entidade se decida realizar para se obter a melhor decisão quanto ao acesso solicitado.
 13. O que parece claro é que ela deve conter-se no quadro temporal, no quadro de deferimento, ou de recusa, no quadro de consulta, ou no quadro de prorrogação previstos na LADA.
 14. Por isso que, não se realizando nesse quadro, o solicitante de acesso pode-se queixar à CADA, conforme o artigo 16.º, ou pode avançar diretamente para a ação de intimação.

15. Naturalmente, poderá haver necessidade de a entidade aferir se existem dados pessoais, ou outra matéria reservada, que devam ser expurgados da documentação solicitada, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA, antes de ser facultado o acesso.
16. Essa avaliação e eventual expurgo deverá, por regra, ocorrer no prazo de 10 dias, nos termos do transcrito n.º 1 do artigo 15.º da LADA.
17. Em casos excepcionais, devidamente fundamentados, se o volume ou a complexidade da informação o justificarem, o prazo do n.º 1 do artigo 15.º da LADA poderá ser prorrogado até ao máximo de dois meses, devendo o requerente ser informado desse facto, no prazo de 10 dias (cfr. n.º 4 do artigo 15.º da LADA).
18. Na circunstância, poder-se-á entender que a entidade considerou necessária a prorrogação de prazo, mas é certo que não o disse expressamente, nem foi clara com a mera indicação de remessa para o encarregado de proteção de dados, sem, aliás, qualquer referência quanto ao tempo previsível de resposta nem quanto à possibilidade de imediato acesso em relação à documentação que claramente não seja reservada.
19. E diga-se que, salvo alguma concreta razão para não satisfação do pedido, que haverá de ser a entidade requerida a comunicar diretamente ao requerente, não podendo esta Comissão presumi-la, deverá ser facultado o acesso.
20. Quanto à reprodução da referida documentação pela utilização de dispositivo de uso pessoal do requerente (*“smartphone com câmara incorporada”*), refira-se, a título de esclarecimento, a doutrina da CADA sobre a possibilidade da sua utilização para a reprodução de documentos administrativos: *«(...) é certo que a lei não prevê expressamente a reprodução por fotografia, mas a mesma enquadra-se na alínea b), do n.º 1, artigo 13.º que refere “qualquer meio técnico”. Assim, mediante solicitação à entidade requerida, e sob supervisão desta, pode o requerente, utilizando meios próprios, proceder à reprodução de documentos, desde que essa reprodução não seja suscetível de afetar a sua conservação.»* (Pareceres da CADA n.ºs 151/2019 e 350/2019, disponíveis, como todos, em www.cada.pt).

21. Nestes termos, a entidade requerida, se ainda o não tiver feito, deverá facultar a documentação solicitada que seja de acesso livre, e justificar concretamente a recusa de acesso quanto à matéria que exija reserva.
22. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá comunicar a sua posição final fundamentada, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

Deverá ser facultada a documentação solicitada, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de novembro de 2022.

**João Dias Coelho (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - João Miranda -
Fernanda Maçãs - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato
Gonçalves - Paulo Braga - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira
(Presidente)**