

Parecer n.º 90/2023

Processo n.º 988/2022

Queixoso: Comissão de Trabalhadores da Câmara Municipal de Oeiras

Entidade requerida: Câmara Municipal de Oeiras

I - Factos e pedido

1. A Comissão de Trabalhadores da Câmara Municipal de Oeiras (CT) solicitou à Câmara Municipal de Oeiras o acesso a *“Listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas, unidades orgânicas, datas e horários em que a formação foi ministrada, no período compreendido entre 1 de outubro de 2021 e maio de 2022.”*

2. Em resposta, a entidade requerida indeferiu o acesso com os seguintes fundamentos:

“Qualquer «Listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas» (...) contém dados pessoais, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 4.º RGPD e do n.º 1 do art.º 24.º RGPD;

A divulgação ou a concessão de acesso a qualquer «Listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas», por parte do município de Oeiras, configura uma atividade de tratamento de dados, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art.º 4.º RGPD e do n.º 1 do art.º 24.º RGPD;

O acesso, por parte da Comissão de Trabalhadores à «Listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas», exige a existência de um fundamento de legitimidade ou base de licitude, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 6.º RGPD;

Estamos perante dados pessoais com relevância sindical, que podem configurar um tratamento de categorias especiais de dados pessoais, nos termos e para os efeitos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 9.º RGPD;

Existe uma obrigação de demonstração da responsabilidade no âmbito das atividades de tratamento de dados, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art.º 5.º RGPD, exigindo-se ao requerente do acesso a dados pessoais a especificação do fundamento de legitimidade, nos termos do n.º 1 do art. 6.º RGPD.

3. Discordando da resposta, a CT comunicou àquela entidade o seguinte:

“Ao contrário do afirmado, os elementos solicitados não contêm dados pessoais, pois esses dados pessoais são precisamente os mesmos que são comunicados à Comissão de Trabalhadores aquando do pedido de parecer sobre alterações de horário de trabalho, sobre mudança de unidade orgânica, nomeadamente.

O Município não tem tido os mesmos pruridos quando, em sede de processo disciplinar são partilhados outros dados que a Comissão de Trabalhadores, a começar pelo seu Coordenador, estão obrigados ao dever de sigilo.

6. A recusa em fornecer os dados solicitados, leva-nos a crer que o Município não tem cumprido a legislação laboral que obriga o empregador a compensar os trabalhadores que participam em ações de formação fora do horário de trabalho.

7. Não entendemos o referido na alínea d), que transcrevemos “estamos perante dados pessoais com relevância sindical...(…) a Comissão de Trabalhadores da Câmara Municipal de Oeiras não é uma associação sindical!”

4. Em resposta, a entidade requerida comunicou à CT:

“(…)

Para efeito do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do RGPD, entende-se que sob pena de não ser devidamente salvaguardado o direito à privacidade dos trabalhadores, não existindo norma legal que preveja, as referidas normas não concedem à Comissão de Trabalhadores o direito a aceder à informação nominal dos trabalhadores sobre as datas e horas de frequência nas referidas ações de formação.

Ora, atendendo às demais normas aplicáveis na ordem jurídica interna, designadamente tendo em conta o disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto (LADA), que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, sempre se dirá que, contrariamente ao alegado pela Comissão de Trabalhadores, por definição legal, qualquer «Listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas» (...) contém dados pessoais, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 4.º RGPD, consubstanciando a referida listagem um

documento nominativo para efeito do disposto na alínea b) do artigo 3.º da lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

Com efeito, resulta do disposto no n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), que um terceiro só tem acesso a documentos nominativos se:

- a) 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, ou*
- 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.*

Constata-se, porém, que no caso em apreço, a Comissão de Trabalhadores não apresentou autorização escrita dos titulares dos dados explícita e específica quanto às finalidades e tipo de dados nominativos a aceder, pelo que ainda que lhe caiba colher informação para a defesa de interesses constitucionalmente protegidos dos trabalhadores, se entende que no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos em presença, e tendo em conta o direito à privacidade dos trabalhadores, na ausência de norma habilitante para o efeito, o Município de Oeiras se encontra impedido de fornecer a informação solicitada, sob pena de violação do disposto no n.º 4 do art.º 35.º da CRP.

Para o efeito, também não procede a argumentação de que a Comissão de Trabalhadores tem acesso para efeito de pronúncia sobre «alterações de horário de trabalho, sobre mudança de unidade orgânica» ou acesso a processos disciplinares, dado que esse acesso é feito com fundamento em normas legais específicas ao abrigo do qual esse tratamento de dados é lícito para efeito de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 353.º e n.º 5 do artigo 356.º.

(...)

Acresce que, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 8.º da LADA, “[o]s documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais.”

Do exposto resulta que o Município de Oeiras se limitou a dar rigoroso cumprimento ao disposto aos princípios da licitude, lealdade, transparência e finalidade aplicáveis ao tratamento de dados pessoais dos trabalhadores, a que se encontra legalmente vinculado por força do disposto no artigo 5.º do RGPD.

(...)

Entende-se, assim, que a fundamentação apresentada pela Comissão de Trabalhadores para aceder à referida listagem nominativa não procede. Cabe ainda esclarecer que, face à lei, não há qualquer dúvida sobre a diferença entre as comissões de trabalhadores e as associações sindicais (...).

Contudo, uma vez que o RGPD apenas expressamente qualifica, entre outros tipos de dados, como categorias especiais de dados pessoais, os dados referentes à filiação sindical, proibindo o seu tratamento por defeito, nos termos do n.º 1 do art.º 9.º do RGPD, há necessidade de, por interpretação sistemática e analógica, estender tal proteção aos dados referentes aos membros das comissões de trabalhadores ou aos tratamentos de dados pessoais que sejam eventualmente realizados no âmbito do exercício das suas competências legais.

Desta forma, todos os tratamentos de dados pessoais em contexto laboral com relevância no âmbito das comissões de trabalhadores são equiparados aos realizados pelas associações sindicais, o que implica um reforço da proteção dos dados pessoais dos trabalhadores envolvidos, reforço este a que a Comissão de Trabalhadores não deve ficar alheia para efeito de salvaguarda das garantias das atividades de tratamento de dados pessoais no âmbito dos direitos que legalmente lhe assistem e dos trabalhadores envolvidos.

(...)

Mais se informa que para efeito de verificação se o Município «tem cumprido a legislação laboral que obriga o empregador a compensar os trabalhadores que participam em ações de formação fora do horário de trabalho» pode sempre solicitar uma listagem anonimizada, ou em caso de discordância com a presente decisão, ativar os meios administrativos ou judiciais de impugnação que estão ao seu dispor, não necessitando de aceder à listagem nominal dos trabalhadores para alcançar aquela finalidade.

(...)"

5. Face à reiterada recusa, a Comissão de Trabalhadores apresentou queixa junto da Comissão Nacional de Proteção de Dados, nos seguintes termos:

“A Comissão de Trabalhadores (CT) requereu (...) à (...) Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas da Câmara Municipal de Oeiras (...) listagem de trabalhadores que frequentaram ações de formação entre outubro de 2021 e maio de 2022, fora do horário de trabalho.

Este pedido fundamentou-se em informação verbal prestada por trabalhadores, os quais tendo frequentado ações de formação fora do horário de trabalho não foram compensados, como dispõe o Código de Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

A Câmara Municipal de Oeiras suporta a sua recusa com o RGPD.

Ora, os dados solicitados - nome, número mecanográfico, unidade orgânica, ação frequentada, data e horário - não violam a legislação sobre proteção de dados; (...)

Aliás à Comissão de Trabalhadores chegam frequentemente pedidos de pronúncia sobre alterações de horário e/ou de local de trabalho de trabalhadores, os quais contêm o nome, o número de funcionário, a carreira e a categoria profissional, o horário de trabalho, o local de trabalho e a proposta de novo horário e/ou local de trabalho.

Mais: à Comissão de Trabalhadores é dado conhecimento de processos disciplinares instaurados a trabalhadores, os quais contêm o nome do arguido, número de funcionário, carreira, categoria profissional, área funcional, unidade orgânica onde presta serviço, infração ou infrações cometidas, a identificação do participante e do instrutor.

(...)

Face ao exposto, a Comissão de Trabalhadores requer a intervenção de V. Exa. no sentido da Câmara Municipal de Oeiras (...) lhe fornecer os dados solicitados.

(...).”

6. A Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) remeteu a queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) nos termos do artigo 41.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

7. Convidada pela CADA a pronunciar-se a entidade transmitiu:

“O pedido de acesso a documentos administrativos formalizado pelo Coordenador da Comissão de Trabalhadores do Município de Oeiras (...) foi objeto de esclarecimento e resposta por parte da Dirigente da Divisão de Gestão de Pessoas deste Município (...).

Deste modo, não estamos perante uma ausência de resposta à Comissão de Trabalhadores por parte do Município de Oeiras, uma vez que aquela foi informada que, para alcançar a finalidade pretendida, poderia solicitar uma listagem anonimizada, acedendo dessa forma à informação expurgada dos referidos elementos nominativos.

(...)

Regista-se (...) uma preocupação, por parte desta entidade, em efetuar uma correta ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, entre o interesse legítimo de acesso a informação administrativa para defesa dos trabalhadores por parte da Comissão de Trabalhadores no exercício da sua atividade, com o direito à privacidade e reserva da vida familiar dos trabalhadores deste Município, dado que a informação requerida permite revelar inclusive o local e contexto em que se encontram em determinado momento os trabalhadores deste Município.

A esse respeito, sempre se dirá que conforme resulta expressamente da informação prestada à Comissão de Trabalhadores, sem prejuízo de se reconhecer o interesse legítimo constitucionalmente protegido em aceder à referida informação administrativa no exercício da sua atividade, esse exercício deve ocorrer em conformidade com o regime legal de proteção de dados pessoais, se nos afigura que esse

*tratamento apenas é lícito para efeito do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD caso seja necessário e não prevaleçam interesses ou direitos e liberdades fundamentais dos titulares de dados.
(...)*

Em face do exposto, entende-se que o Município de Oeiras se limitou a dar rigoroso cumprimento ao previsto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que o acesso por terceiros a documentos nominativos é restrito, só podendo ocorrer nas situações aí previstas, afigura-se-nos que, deverá ainda atender-se ao facto do Coordenador da Comissão de Trabalhadores não estar munido de autorização de acesso a documentos nominativos por parte dos trabalhadores em causa.

(...).”

II - Apreciação jurídica

1. A Comissão de Trabalhadores da Câmara Municipal de Oeiras (CT) pretende o acesso a *“Listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas, unidades orgânicas, datas e horários em que a formação foi ministrada, no período compreendido entre 1 de outubro de 2021 e maio de 2022.”*
2. No quadro da última resposta da entidade requerente, o acesso foi indeferido com fundamento no artigo 6.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e do artigo 6.º, n.º 5, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), que, entre o mais, regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa.
3. A CT apresentou queixa à CNPD, tendo esta encaminhado a queixa para a CADA, nos termos do artigo 41.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.
4. É, pois, no âmbito da LADA e do acesso aos documentos administrativos que a presente queixa será apreciada.
5. Considera-se para efeitos da LADA, *“documento administrativo”* *“qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja*

o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora eletrónica ou outra forma material” [artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da LADA].

6. A regra em relação aos documentos administrativos consta no artigo 5.º, n.º 1, da 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.”*
7. O direito de livre acesso aos documentos administrativos sofre, contudo, restrições, designadamente, tratando-se de acesso a *«documentos nominativos»*, i. e., documentos administrativos que contenham dados pessoais na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares [alíneas a) e b) do n.º 5 e n.º 9 do artigo 6.º, conjugadas com a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA].
8. Por *«Dados pessoais»* entende-se *«[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»* — n.º 1 do artigo 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].
9. Dispõe o 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.».

10. Os documentos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada - artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
11. No caso, trata-se de acesso a *“listagem nominal dos trabalhadores que frequentaram ações de formação internas, unidades orgânicas, datas e horários em que a formação foi ministrada.”*
12. A entidade requerida tem razão quando indica que se está em sede de documentação nominativa.
13. Mas não tem razão quando faz apelo ao conceito de informação sindical. É que seria informação sindical se se tratasse de algum pedido que tivesse a ver com a filiação sindical dos trabalhadores que frequentarem a ação de formação. Mas nada disso foi pedido. E se, porventura, nalguma lista estiver (e será errado que esteja) essa informação deverá, naturalmente, ser reservado. Também não vem pedida informação sobre pertença a comissão de trabalhadores. Quem pede a documentação é que é a comissão de trabalhadores. Mas, igualmente aqui, se esse dado constar, deverá ser reservado.
14. Depois, haverá que ter em atenção que se está perante informação funcional. Essa natureza faz diminuir algum alcance que se queira ver sobre intrusão na vida pessoal de cada qual que frequentou as ações de formação. E naturalmente, salvo algo que não vem alegado, elas foram realizadas sem qualquer secretismo.
15. Ora, o conhecimento de quem esteve em certa ação de formação, não sigilosa nem secreta, nada revela sobre a vida de alguém fora das suas funções. Trata-se da presença em ação funcional e por causa dela.

16. Pode, ainda assim, considerar-se que esses elementos não deverão ser publicitados livremente. Na verdade, se é mesmo de publicitação obrigatória o que respeita a contratação de pessoal (artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) já não será o que respeita a saber se A, B ou C, frequentaram e quando ações de formação.
17. Haverá que existir algum interesse justificado para obter essa informação.
18. Ora, a requerente, na queixa, indica ter recebido informação verbal por parte de trabalhadores que frequentaram as ações de formação de que não foram compensados como devido, e que têm razões para crer que «*o Município não tem cumprido a legislação laboral que obriga o empregador a compensar os trabalhadores que participam em ações de formação fora do horário de trabalho*».
19. Ainda que não seja verdade essa alegada falta de compensação, matéria que não releva já da problemática do acesso, tudo aponta para que a comissão de trabalhadores requerente pretende obter os elementos para o desenvolvimento de atuação em defesa dos trabalhadores.
20. Como se depreende do relato até agora feito, não se está em sede de documentos que “*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.*”
21. Está-se perante acesso a informação funcional em que o interesse da requerente se enquadra no direito genericamente previsto no artigo 328.º, n.º 2, e), da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, de «*Defender, junto dos órgãos de direção e fiscalização do empregador público e das autoridades competentes, os legítimos interesses dos trabalhadores*».
22. Neste caso, o conhecimento da lista ajusta-se de modo adequado, necessário e proporcional ao interesse de defesa dos trabalhadores, não bastando um conhecimento anonimizado pois este não permite o confronto necessário dos dados. E o direito de conhecer suplanta, aqui, reserva que se possa ver quanto à proteção de dados pessoais.

23. Assim, nas circunstâncias do caso, com o acesso para a finalidade indicada, e apenas para esse uso, deverá ser facultada a listagem solicitada.

24. Por tudo o exposto, deve ser facultado o acesso à listagem solicitada.

III - Conclusão

Deve ser facultado o acesso à listagem solicitada.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de abril de 2023.

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