

Parecer n.º 110/2023

Processo n.º 181/2023 e 248/2023

Queixoso: (A.), jornalista

Entidade requerida: Comissão da Carteira Profissional de Jornalista

I - Factos e pedido

Processo n.º 181/2023

1. A., jornalista, solicitou à Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ):

«(..)/Considerando que por sentença do Tribunal Administrativo de Lisboa de 26 de Janeiro p.p., foi considerado, como por mim assumido, que a ação que desencadeou o processo (...) foi apresentada de forma intempestiva, não sendo assim possível analisar os méritos e justiça da minha pretensão, venho por este meio fazer novos pedidos de acesso a documentos administrativos formulados em Agosto passado — e que não devem ser considerados uma reiteração por o mérito da ação e do direito de acesso não ter sido ainda analisado em Tribunal Administrativo. Junto no presente requerimento dois outros pedidos, nunca formalmente formulados./(...) ao abrigo do estatuído na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), na sua mais recente versão (Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto), o seguinte:1 — Em 22 de Dezembro de 2021, a então presidente da CCPJ, [... (B.)], referiu, em email que se anexa (Anexo 1), que a entidade que V. Exa. agora preside se encontrava “a analisar as situações [por mim] descritas sobre o Público, a Global Media e [... (...)(B.)]”, acrescentando que iniciara “processos de questionamento aos referidos responsáveis”./ Era então adiantado que a CCPJ “irá preservar o sigilo sobre as conclusões daí resultantes e eventuais procedimentos que se entendam por convenientes”, alegando os termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 70/2008 e as supostas “melhores práticas administrativas”./ Tendo em consideração que as “melhores práticas administrativas” são aquelas que defendem a transparência e o livre acesso à informação — e ademais sabendo-se que o dever de sigilo, previsto no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 70/2008 abrange os “membros e colaboradores da

CCPJ” e não a própria CCPJ como entidade administrativa — venho assim solicitar a consulta de todos os procedimentos desenvolvidos pela CCPJ no âmbito das situações descritas sobre o Público, Global Media e [... (C)]./ Se os processos não estiverem concluídos, pese embora o alegado início do procedimento em Dezembro de 2021, deve ser indicada a sua não conclusão, de acordo com a LADA./ Caso não haja qualquer documento, por não ter sido iniciado qualquer procedimento, deve esse facto ser indicado, de acordo com a LADA./Por outro lado, em 10 de Janeiro de 2021, fui também informado, “por indicação do Secretariado” que estaria a ser apurados “os factos relativos às situações” que eu expusera e que se referiam ao facto de, à data, não constarem os nomes de [... (D.)] e de [... (E.)] como jornalistas na base de dados da CCPJ, ou seja, à data, apesar de exercerem atividade profissional de jornalista, não possuíam carteira profissional./Saliente-se que as pessoas que exerçam a profissão de jornalista, equiparado e correspondente estrangeiro sem a devida habilitação legal podem ser objeto de um processo de contraordenação punível com coima de € 1.000 a € 7.500./ Por outro lado, as empresas com atividade no domínio da comunicação social que admitam ou mantenham ao seu serviço, como jornalista profissional ou equiparado, indivíduo que não se mostre devidamente habilitado podem ser objeto de um processo de contraordenação punível com coima de € 2.500 a € 15.000./ Sabe-se também que, entretanto, [... (D.)] e [...(E.)] recuperaram as respetivas carteiras profissionais, embora seja patente que estiveram, durante algum tempo, efetivamente sem carteira ativa, porquanto os seus números são recentes: 7590 e 7128, respetivamente./Nesse sentido, requer-se, de igual modo, acesso aos documentos administrativos na posse da CCPJ relacionados com eventuais procedimentos relacionados com as situações das duas pessoas acima referidas./Se os processos não estiverem concluídos, pese embora o alegado início do procedimento em Janeiro passado, deve ser indicada a sua não conclusão, de acordo com a LADA. Saliente-se, no entanto, que de acordo com o n.º 3 do artigo 6 da LADA, “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”./ Caso não haja qualquer documento, por não ter sido iniciado qualquer procedimento, deve esse facto ser indicado, de acordo com a LADA./2 — Requeiro o acesso integral, eventualmente expurgado das partes sob reserva (dados pessoais, sendo que os nomes não são considerados dados pessoais pelo RGPD), da totalidade de “recomendações” do Secretariado da CCPJ similares às que V. Exa. produziram em 11 de Agosto p.p. que me abrangeu explicitamente — ou seja, abrangendo especificamente jornalistas com carteira profissional então ativa, emitidas pela CCPJ desde a sua fundação em 1995 até à presente data./ Essas “recomendações” do Secretariado da CCPJ não devem incluir os processos disciplinares, uma vez que, nesses casos, estamos perante decisões (e não “recomendações”), além de que, no caso de processos disciplinares, o visado tem direito de audição, o que aparentemente não sucede com as “recomendações”, como foi a do meu caso./ No caso de, além de não existir mais nenhuma “recomendação” feita pelo Secretariado da CCPJ para além daquela feita em 11 de Agosto p.p. (e que me abrangeu), queira V. Exa. informar-me dessa inexistência, de acordo com o estabelecido na LADA./ 3— Requeiro o acesso presencial à totalidade de todas as atas do Plenário da CCPJ desde 2020, devendo estas serem os originais, sobre os quais se requer, desde já, cópia simples./ 4 — Requeiro o acesso presencial ao documento administrativo original onde constem os pagamentos a qualquer título, mensal ou por presença, a cada um dos membros da CCPJ desde 2020 até à data, devendo estes serem os originais, sobre os quais se requer, desde já, cópias simples./ (...).»

2. Em resposta, a CCPJ comunicou: «(...) por referência aos pedidos de acesso que dirigiu à CCPJ em 11 de janeiro e em 06 de fevereiro de 2023, vimos pelo presente informar que, por deliberação daquele órgão, o prazo referido no n.º 1 do artigo 15.º da Lei do Acesso aos Documentos Administrativos foi prorrogado por dois meses, nos termos do n.º 3./Mais

informamos que daí não resulta qualquer assunção, expressa ou tácita, de que é devido o acesso requerido.»

3. *A. veio junto da CADA apresentar queixa, dizendo: «(…)/Tendo em 6 de Fevereiro p.p. apresentado um requerimento à Presidente da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, (...), que junto se anexa, recebi por e-mail uma resposta que alega a possibilidade de prorrogação de um prazo de resposta por dois meses nos “termos do n.º 3” do artigo 15.º da LADA. Haverá aqui, por certo, um lapso: é o n.º 4 que prevê a possibilidade de prorrogação./ Em todo o caso, a minha queixa prende-se com a falta de fundamentação, que não é sequer abstratamente enunciada, nem sequer justificável, tendo em conta que estamos perante uma quantidade diminuta de documentos, que deverão estar disponíveis em qualquer arquivo minimamente organizado./Além disso, e ainda mais relevante, a CCPJ informa-me que a prorrogação do prazo não deve ser por mim assumida, expressa ou tacitamente, como um deferimento ao acesso requerido./Nessa medida, e para que não haja dúvidas a esse respeito, venho apresentar queixa contra a CCPJ nos termos em que a resposta me foi dada, pedindo a V. Exa. a devida e conveniente análise ao meu requerimento e à legalidade da minha pretensão ao abrigo da Lei do Acesso aos Documentos Administrativos.»*
4. *Na pendência da presente queixa, A. remeteu cópia de nova comunicação da CCPJ, com o teor integral da Deliberação que lhe tinha sido comunicada na anterior resposta.*
5. *Convidada a pronunciar-se, a CCPJ disse: «(…)/(…) a CCPJ já procedeu à análise e resposta do pedido de acesso aos documentos administrativos movido pelo requerente, conforme se demonstra pela notificação em anexo ao presente e-mail, pelo que se requer o arquivamento da queixa”.» Na comunicação dirigida ao requerente a CCPJ informou: «(…)/ Em relação aos **pedidos 1 e 2**, (...)/No requerimento, o requerente faz referência ao processo 3033/22.2BELSB, que correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, e que determinou a absolvição da CCPJ da instância (por procedência da exceção de caducidade do direito de ação), para daí extrair que não foi possível analisar “os méritos e justeza” da sua pretensão./ Ora, ainda que o requerente invoque a*

sentença proferida no âmbito do referido processo, a verdade é que o que precede a ação de intimação para prestação de informações é o indeferimento do pedido de consulta e não uma omissão de ato quanto àquele pedido. Ou seja, o requerente moveu dois pedidos de acesso àqueles documentos e, dentro do prazo para o efeito, a CCPJ deu resposta a esses mesmos pedidos, fundamentando assim o seu indeferimento - aqui se reproduzindo, na íntegra, o decidido em relação aos diferentes pedidos: **Quanto ao primeiro:**“(…) por não ter sido alcançada justificação para tal, notoriamente, pela falta de fundamento do interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação do Secretariado da CCPJ, 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 que poderá, eventualmente, constar de ficheiros pessoais de jornalistas onde todos os documentos, comunicações e informações constituem documentos nominativos, sujeitos à proteção de dados pessoais e definição de perfis destes profissionais./As alegadas “melhores práticas administrativas” como sendo aquelas “que defendem a transparência e o livre acesso à informação” por parte do requerente não são suficientes para justificar o pedido que vai contra o corolário defendido na prática administrativa, o da harmonização consciente entre o princípio da transparência administrativa e os direitos fundamentais da reserva da vida privada e da proteção de dados pessoais./ Assim sendo, só munido com a(s) devida(s) autorização (ões) escrita(s) do(s) titular(es) dos dados e que sejam(m) explícita(s) e específica(s) quanto à(s) sua(s) finalidade(s) e quanto ao(s) tipo(s) de dados a que quer aceder, poderá esta Comissão satisfazer o pedido./ De referir, ainda, que os membros e colaboradores da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista estão sujeitos, por imperativo legal, a dever de sigilo relativamente a informações, esclarecimentos e procedimentos sobre a atividade de qualquer órgão desta Comissão./Contudo, cumpre-nos informar que no que respeita à informação administrativa de acesso público desta CCPJ a mesma encontra-se disponível no site da Comissão em <https://www.ccpj.pt> “/ **Quanto ao segundo:** “Informa-se ainda que a

*Recomendação apenas foi dada a conhecer a V. Exa. (pois estamos perante um documento opinativo do organismo incumbido de assegurar o cumprimento dos deveres profissionais dos jornalistas que transmite um juízo de valor e que consubstancia um apelo ao jornalista para que adote determinada atitude, daí a natureza pessoal da missiva) e apenas dada informação à SPP de que feita uma recomendação, como consta do próprio despacho da SPP./ Quanto ao acesso integral da totalidade das recomendações similares, o pedido é indeferido, por decisão do Secretariado./ Todos os documentos, comunicações e informações pessoais que possam constar dos ficheiros dos jornalistas registados na CCPJ constituem documentos nominativos, sujeitos à proteção de dados pessoais e definição de perfis destes profissionais. No pedido expresso não se alcança nem se demonstra existir um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após a devida ponderação por parte do Secretariado desta Comissão, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação./ Assim sendo, só munido com a(s) devida(s) autorização(ões) escrita(s) do(s) titular(es) dos dados e que seja(m) explícita(s) e específica(s) quanto à(s) sua(s) finalidade(s) e quanto ao(s) tipo(s) de dados a que quer aceder, poderá esta Comissão satisfazer o pedido."/ Nesse seguimento, importa convocar o princípio da decisão - artigo 13.º do CPA-, sendo que prevê o seu n.º 2 que "Não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos, contadas da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos."/ Na presente situação dá-se o caso de a CCPJ, há menos de dois anos, ter praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo requerente com os mesmos fundamentos./ Assim, na medida em que a CCPJ não pretende dar uma resposta diferente de a já anteriormente produzida, a decisão sobre o presente pedido movido pelo requerente [... (A.)] não é devida, por força do princípio da decisão - cf. artigo 13.º, n.º 2 do CPA./ **Pedido 3 e 4**/No que concerne ao **pedido 3**, segundo o qual é*

requerido “o acesso presencial à totalidade de todas as atas do Plenário da CCPJ desde 2020, devendo estas serem os originais, sobre os quais se requer, desde já, cópia simples”, e ao **pedido 4**, segundo o qual pretende o acesso ao “documento administrativo original do qual resultem os pagamentos a qualquer título, mensal ou por presença, a cada um dos membros da CCPJ desde 2020 até à data, de forma presencial e através de cópia simples”, o secretariado considera que configuram pedidos manifestamente abusivos e, como tal, não devem ser satisfeitos./Embora o Secretariado reconheça que tal informação nunca foi requerida e o número de documentos, não obstante ser morosa, não configure propriamente um impedimento, a verdade é que a finalidade do acesso aos documentos é, em si, manifestamente abusiva. E é assim porque o requerente tem vindo, ao longo do último ano, a mover sucessivos pedidos de acesso aos mais variados documentos na posse da CCPJ, acabando por fazer um uso abusivo dos mesmos quando a eles tem acesso, concretamente através da publicação no “Página Um”, aliada a outras tantas sobre a CCPJ e a sua Presidente./O requerente não pretende apenas ter conhecimento do conteúdo dos documentos aos quais pede acesso, mas antes procura putativas fragilidades na CCPJ e na sua Presidente com o objetivo de o publicar na sua “Página Um”, acabando somente por distorcer a realidade dos factos e por atuar de forma totalmente persecutória em relação à CCPJ e aos seus membros./Para comprovar o fim manifestamente abusivo dos seus pedidos, deixam-se aqui exemplos de “artigos” publicados pelo requerente na sua página em relação à CCPJ e aos seus membros, os quais configuram conteúdo inteiramente sensacionalista: (...)/Em relação ao **pedido 4**, além de manifestamente abusivo, o mesmo compreende o acesso a documentos que contêm informação nominativa - o qual deve ser vedado - e que não é devida porque os fundos da CCPJ não são de origem pública./Vejam-se bem se depreende do pedido, o requerente pretende o acesso ao documento do qual constem os pagamentos a cada um dos membros da CCPJ desde 2020 até à data, sugerindo assim o acesso a recibos de vencimento./Resulta do artigo 3.º, n.º 1, al. b) da LADA que o documento nominativo é o “documento que contenha dados pessoais, na aceção do

regime jurídico de proteção de dados singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados”./ Sendo manifestamente evidente que um documento como o requerido contém dados pessoais dos membros da CCPJ, importa indagar da legitimidade de terceiro para o acesso ao mesmo./Prevê o artigo 6.º, n.º 5 da LADA prevê em que condições o terceiro tem direito de acesso a documentos nominativos - a saber: (...)/Na presente situação, o requerente não só não está munido de autorização dos titulares dos dados, como não demonstrou fundamentadamente ser “titular de um interesse direto, pessoa, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante”, tendo-se limitado a requerer o acesso, sem mais, pelo que, tal informação não é devida./ A este título, importa ainda convocar o Parecer n.º 406/2018, emitido pela CADA, que remete para os Pareceres 242/2018 e 243/2018, segundo os quais:“Frequentemente, os recibos de vencimento contêm o NIF, o NIB, o número da segurança social e outros; podem, também, conter descontos resultantes de ato de vontade do trabalhador ou de decisão judicial. Ora, todos estes são dados pessoais do titular, não sendo de acesso livre [cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea b), e artigo 6.º, n.º 5, da LADA]. Já a remuneração auferida pelo referido trabalhador decorre, certamente, de relação jurídica pública estabelecida entre ele e a entidade administrativa; trata-se de elemento de natureza pública - embora respeite a pessoa concreta, a sua natureza pública exonera do regime de proteção de dados pessoais.”./Conforme se extrai do parecer, a remuneração auferida é, também ela, um elemento integrado no regime de proteção de dados pessoais e, portanto, uma informação nominativa. Apesar de ter já ficado claro que o requerente não tem acesso porque nem sequer fundamentou o seu interesse, sempre se dirá que o mesmo deve ser vedado, porquanto, conforme se retira a contrario do parecer, a remuneração não se trata de um elemento de natureza pública na medida em que os fundos da CCPJ não são de origem pública./Por todo o acima exposto, indefere-se o pedido 3, nos termos do disposto no artigo 15.º, n.º 3, e o pedido 4 nos termos do disposto nos artigos 15.º, n.º 3, 3.º, n.º 1, al. b) e 6.º, n.º 5, todos da LADA./(...).»

Processo n.º 248/2023

6. Na sequência da comunicação do indeferimento dos pedidos de acesso por parte da CCPJ, A. veio junto da CADA apresentar nova queixa, dizendo: «(...)Efetivamente, nesses dois (em quatro pedidos), houve um similar requerimento, que foi negado pela CCPJ, razão pela qual apresentei uma intimação no Tribunal Administrativo de Lisboa, mas infelizmente, pro lapso, fora do prazo, não tendo sequer havido qualquer análise do mérito da ação, razão pela qual se voltou a fazer o pedido./ O facto de a CCPJ se ter pronunciado anteriormente em relação a esses dois pedidos, negando o acesso (ilegitimamente, na minha opinião), não significa que eu tenha perdido a possibilidade de exercer um direito de acesso, ou de recorrer ao Tribunal Administrativo para análise do mérito de uma intimação, tal como não desonera a CCPJ da obrigação legal de ceder documentos administrativos que nunca mostrou, se for essa a decisão do Tribunal./Aliás, diga-se que é normal que, expirando o prazo de entrada de uma intimação, se faça novo pedido formal à entidade requerida apenas com o objetivo de tornar tempestivo a interposição de uma intimação./Nesse sentido, e para que os prazos para interposição de intimação sejam suspensos até ao novo parecer face à resposta da CCPJ antes do V. primeiro parecer (n.º 75/2023), apresenta-se assim a presente queixa formal, com vista à emissão de um parecer da CADA, anexando-se a resposta da CCPJ enviada na passada semana.»
7. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida reiterou o seu entendimento, tendo referido, entre o mais, que “considera que o queixoso recorre a pedidos manifestamente abusivos./ Com o claro propósito de aceder a informação e dados pessoais dos jornalistas que esta Comissão tem a obrigação e dever de proteger e sobre eles guardar reserva.”
8. Os Processos 181/2023 e 248/2023 foram apensados.
9. Pelo Parecer n.º 75/2023 houve uma primeira apreciação da queixa do Processo n.º 181/20023. Verificou-se, no entanto, que naquele parecer não foi levada em consideração a pronúncia da entidade requerida. Daí a necessidade de nova apreciação, necessidade que foi comunicada às partes logo que lhes foi transmitido o dito parecer.

II - Apreciação jurídica

1. A título de questão prévia, importa verificar se a CCPJ está sujeita à 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 (LADA).
2. Dispõe esta: «Artigo 4.º/Âmbito de aplicação subjetivo/1 - A presente lei aplica-se aos seguintes órgãos e entidades:/a) Órgãos de soberania e os órgãos do Estado e das regiões autónomas que integrem a Administração Pública;/b) Demais órgãos do Estado e das regiões autónomas, na medida em que exerçam funções materialmente administrativas;/c) Órgãos dos institutos públicos, das entidades administrativas independentes e das associações e fundações públicas;/d) Órgãos das empresas públicas;/e) Órgãos das autarquias locais, das entidades intermunicipais e de quaisquer outras associações e federações públicas locais;/f) Órgãos das empresas regionais, municipais, intermunicipais ou metropolitanas, bem como de quaisquer outras empresas locais ou serviços municipalizados públicos;/g) Associações ou fundações de direito privado nas quais os órgãos e entidades previstas no presente número exerçam poderes de controlo de gestão ou designem, direta ou indiretamente, a maioria dos titulares do órgão de administração, de direção ou de fiscalização;/h) Outras entidades responsáveis pela gestão de arquivos com carácter público;/i) Outras entidades no exercício de funções materialmente administrativas ou de poderes públicos, nomeadamente as que são titulares de concessões ou de delegações de serviços públicos./2 (...)».
3. Por sua vez, dispõe o Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de abril, diploma que aprova a organização e o funcionamento da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e regulamenta o sistema de acreditação e o regime de deveres e incompatibilidades profissionais dos jornalistas: “Artigo 3.º/ Natureza e atribuições/A CCPJ é um organismo independente de direito público, ao qual incumbe assegurar o funcionamento do sistema de acreditação profissional dos jornalistas, equiparados a jornalistas, correspondentes e colaboradores da área informativa dos órgãos de comunicação social, bem como o cumprimento dos respetivos deveres profissionais, nos termos do Estatuto do Jornalista e do presente

decreto-lei.” (a mesma essencial formulação do artigo 18.º, A, n.º1, do Estatuto dos Jornalistas)/ Artigo 4.º/Compete à CCPJ:

- a) Atribuir, renovar, suspender ou cassar os títulos de acreditação profissional dos jornalistas, equiparados a jornalistas, correspondentes e colaboradores da área informativa dos órgãos de comunicação social;*
 - b) Apreciar, julgar e sancionar a violação, pelos jornalistas, equiparados a jornalistas, correspondentes e colaboradores da área informativa dos órgãos de comunicação social, dos deveres profissionais enunciados no n.º 2 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista;*
 - c) Aprovar, após consulta pública aos jornalistas, o regulamento aplicável ao procedimento disciplinar e promover a sua publicação, nos termos da lei;*
 - d) Assegurar a constituição e o funcionamento das comissões de arbitragem previstas no artigo 7.º-C do Estatuto do Jornalista e aprovar o respetivo regulamento;*
 - e) Instruir os processos de contraordenação por infração aos artigos 3.º, 4.º, 5.º, 7.º-A, 7.º-B, 15.º e 17.º do Estatuto do Jornalista e aplicar as respetivas coimas e sanções acessórias;*
 - f) Aprovar o regulamento e organizar o processo eleitoral dos membros da CCPJ designados pelos jornalistas profissionais;*
 - g) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei.”*
4. «Artigo 23.º/Sanções disciplinares profissionais:

“1 - As violações dos deveres enunciados no n.º 2 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista constituem infração disciplinar profissional, punida com as seguintes penas, tendo em conta a gravidade da infração, a culpa e os antecedentes disciplinares do agente:

- a) Advertência registada;*
- b) Repreensão escrita;*
- c) Suspensão do exercício da atividade profissional até 12 meses.*

2 - Para determinar o grau de culpa do agente, designadamente quando tenha agido no cumprimento de um dever de obediência hierárquica, a CCPJ pode requerer os elementos que entenda necessários ao

conselho de redação do órgão de comunicação social em que tenha sido cometida a infração.

3 - A pena de suspensão do exercício da atividade só pode ser aplicada quando o agente, nos três anos precedentes, tenha sido sancionado pelo menos duas vezes com a pena de repreensão escrita, ou uma vez com idêntica pena de suspensão.”

5. A CCPJ é, pois, organismo de direito público exercendo funções materialmente administrativas e poderes públicos, pelo que se encontra no âmbito subjetivo da LADA (cfr. seu artigo 4.º).
6. Quanto ao pedido de acesso.
7. Está em causa o acesso, por jornalista: *“de todos os procedimentos desenvolvidos pela CCPJ”* no âmbito de situações por si denunciadas (1); *da totalidade de “recomendações”* do Secretariado da CCPJ *“abrangendo especificamente jornalistas com carteira profissional então ativa, emitidas pela CCPJ desde a sua fundação em 1995 até à presente data”* (2); à totalidade de todas as atas do Plenário da CCPJ desde 2020 até à presente data (3); *“ao documento administrativo original onde constem os pagamentos a qualquer título, mensal ou por presença, a cada um dos membros da CCPJ desde 2020 até à data”* (4), (vd. ponto I, 1, da matéria de facto).
8. Na pendência da presente queixa, não obstante a comunicação inicial da necessidade de prorrogação do prazo de resposta, a CCPJ recusou o acesso à documentação solicitada.
9. Quanto aos pedidos 1 e 2, recusou o acesso por entender tratar-se de documentação nominativa e, tendo já recusado o acesso a essa mesma documentação há menos de dois anos, invoca o *“princípio da decisão”* - artigo 13.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), atendendo a que a CCPJ não pretende dar uma resposta diferente da já anteriormente produzida, entende que a decisão sobre o(s) no(s) pedido(s) não é devida, por força do referido princípio.
10. A verificar-se que houve decisão(ões) e foi o requerente devidamente notificado da(s) mesma(s), no prazo de dois anos não tem a entidade o dever de decidir quanto aos pedidos de acesso, não estando quanto aos mesmos em incumprimento do direito de acesso.

11. Veja-se que, verificando-se o indeferimento do pedido de acesso o requerente pode queixar-se à CADA no prazo de 20 dias (seguidos), ou pode interpor ação de intimação junto dos tribunais administrativos, no mesmo prazo.
12. Esse prazo de reação contra o indeferimento do pedido de acesso não pode ser renovado mediante sucessivos pedidos de acesso por parte do requerente. Diferente seria, mas não é o que vem invocado, a situação de a entidade não ter chegado a emitir qualquer resposta/decisão, remetendo-se ao silêncio.
13. De todo o modo, independentemente daquele não dever de decisão, importa reiterar a título de esclarecimento.
14. No que respeita ao ponto 1 do pedido informação quanto aos “*procedimentos desenvolvidos pela CCPJ*” no âmbito de situações denunciadas por A., reportando-se a procedimentos em curso, tratar-se-á de informação procedimental.
15. Observe-se que a LADA, por cujo cumprimento incumbe a esta comissão zelar, cuida do acesso não procedimental. O acesso procedimental obedece ao regime jurídico previsto para esse procedimento e, na ausência ou subsidiariamente, ao Código de Procedimento Administrativo (CPA). Isso decorre, desde logo, do próprio Código do Procedimento Administrativo - artigos 17.º, 82.º a 85.º - e é também previsto no artigo 1.º, n.º 4, da LADA.
16. Assim, esta comissão não tem interferência quer nos direitos que se queiram fazer valer nos procedimentos quer na sua tramitação.
17. O artigo 6.º, n.º 3, da LADA introduz, contudo, uma interceção no regime de acesso, ao admitir a aplicação da LADA mesmo a processos não concluídos, preenchido o requisito temporal nele previsto. Tratando-se de um processo não concluído, a entidade solicitada não está obrigada a facultar o acesso no quadro da LADA, exceto se estiver preenchida a previsão desse artigo 6.º, 3.º. A entidade requerida pode, pois, diferir o acesso, no quadro da LADA.
18. Mas se, entretanto, ocorrer alguma das condições referidas naquele artigo 6.º, n.º 3, ou, evidentemente, se estiver concluído o procedimento, haverá já que apreciar o direito de acesso no quadro da LADA.

19. No que respeita ao ponto 2 do pedido de acesso, “recomendações” emitidas pela CCPJ desde 1995 até à data.
20. 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»*.
21. 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.
22. 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”*.
23. 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.
24. 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. /[...]8 - Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa a matéria reservada./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».

25. Desconhece-se o teor das “recomendações” emitidas pela CCPJ mas, atentas as suas competências, as mesmas reportar-se-ão ao exercício da profissão de jornalista.
26. Afigura-se que, expurgados que sejam os dados pessoais, podem ser acessíveis.
27. Naturalmente, como refere o requerente, se não existirem, deverá ser o mesmo informado da sua inexistência.
28. O que acabou de se dizer vale, do mesmo modo, quanto ao acesso às atas do Plenário da CCPJ (ponto 3 do pedido de acesso): expurgados que sejam os dados pessoais, designadamente se respeitarem a procedimentos disciplinares e contraordenacionais pendentes, deverão ser facultadas, sendo o seu conhecimento relevante para o conhecimento da atividade da CCPJ.
29. No que concerne aos “pagamentos a qualquer título, mensal ou por presença, a cada um dos membros da CCPJ desde 2020 até à data” (ponto 4 do pedido de acesso).
30. A entidade requerida entende não ser documentação acessível, por não estarem em causa “dinheiros públicos”, atendendo a que o financiamento da CCPJ “é assegurado, maioritariamente, pelos emolumentos pagos pelos jornalistas e outros detentores de títulos emitidos pela CCPJ”.

31. Dispõe o artigo 29.º do sempre referido Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de abril: *“1 - Os membros da CCPJ e do secretariado têm direito a uma senha de presença por cada participação em reuniões ou sessões de trabalho./2 - O montante de cada senha de presença é fixado através de despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da comunicação social./3 - A compensação referida nos números anteriores não prejudica o direito de reembolso pelas despesas a que o exercício das respetivas funções dê causa, as quais são pagas mediante documentação comprovativa.»*
32. Um conhecimento dia a dia, mês a mês, sobre o que foi efetivamente pago poderá colocar em equação não a atividade administrativa e de poderes públicos, mas o conhecimento a partir dela da vida dos que receberam o abono. Mas deverá haver uma disponibilização de elementos de despesa efetuada de modo global. Não há lugar, assim, a uma recusa em bloco do acesso solicitado.
33. Dispõem os n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º daquele Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de abril, que a atividade financeira da CCPJ se rege pelas disposições aplicáveis aos serviços e fundos autónomos e que a realização das despesas e o seu pagamento são autorizados pelo presidente da CCPJ.
34. A informação solicitada é informação de natureza financeira da CCPJ. A remissão em matéria de atividade financeira para as disposições aplicáveis aos serviços e fundos autónomos reporta-se ao facto de gozar de autonomia administrativa e financeira (à semelhança daqueles).
35. Não obstante o facto de a generalidade do seu financiamento se poder reportar a receitas próprias (emolumentos pagos pelos jornalistas e outros detentores de títulos emitidos pela CCPJ), afigura-se que a informação relativa a despesas relativas ao seu funcionamento deverá ser acessível, nos termos do artigo 5.º da LADA, atenta a sua natureza pública.
36. Veja-se que, embora a entidade refira aquela fonte de financiamento, o certo é que o abono por presença, o montante da senha de presença, é fixado por decisão governamental. E estamos, como se disse, perante entidade de direto público que não pode escusar-se do seu dever de transparência com fundamento nesse invocado financiamento.

37. Nestes termos, decorrendo o valor das senhas de presença de despacho governamental, o valor global pago a esse título pela CCPJ será uma decorrência do número de reuniões/sessões de trabalho realizadas pela CCPJ durante o mesmo período.
38. Quanto aos montantes globais suportados pela CCPJ a título de “*despesas que o exercício de funções dê causa*”, afigura-se, igualmente acessível, por respeitar a informação financeira da CCPJ (cfr. n.º 3 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de abril).
39. Assim, a informação solicitada será acessível, devendo verificar-se uma disponibilização de elementos de despesa, nos termos expostos.
40. 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.
41. Já quanto à alegação de que a finalidade do acesso à documentação é “abusiva”, por o requerente ter vindo a fazer um uso abusivo da documentação que vai obtendo, a mesma não constitui fundamento de indeferimento do pedido de acesso, tratando-se de documentação livremente acessível, nos termos do artigo 5.º da LADA ou de documentação que o não seja mas que seja facultada com expurgo da matéria reservada. A responsabilidade quanto ao uso de informação livre recai sobre cada qual, não podendo uma entidade administrativa condicionar o acesso pelo conhecimento do que tem vindo a ser feito e ou a antevisão do que dela será feito.
42. 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 facultado o acesso, nos termos expostos.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de abril de 2023.

Francisco Lima (Relator) - João Dias Coelho - João Miranda - Fernanda Maçãs - Alexandre Sousa Pinheiro - Paulo Braga - Maria Cândida Oliveira (com declaração de voto) - Alberto Oliveira (Presidente)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Concordo parcialmente com o parecer relativo aos Processos n.^{os} 181/2023 e 248/2023, mas não acompanho a fundamentação jurídica e a conclusão relativa ao ponto 2 do pedido de acesso a “recomendações” emitidas pela CCPJ desde 1995 até à data, pelas razões que passo a expor:

1. Está em causa o acesso integral da totalidade das recomendações emitidas pela CCPJ desde 1995. Segundo a entidade requerida, as recomendações são documentos opinativos *do organismo incumbido de assegurar o cumprimento dos deveres profissionais dos jornalistas que transmitem um juízo de valor e que consubstanciam um apelo ao jornalista para que adote determinada atitude.*
2. O Parecer considera no ponto 26) que, *expurgados que sejam os dados pessoais, tais recomendações podem ser acessíveis.*
3. Ora, as recomendações contêm informação que respeita a pessoas identificadas ou identificáveis e como tal sujeita a especiais restrições de acesso. Estamos perante documentos nominativos nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual (LADA).
4. Assim, nos termos da alínea b) do artigo 6.º da LADA, na ausência de consentimento dos titulares dos dados, um terceiro só poderá ter acesso *«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”.

5. Nestes termos, o acesso a documentos nominativos, de acordo com a noção constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, depende da invocação e demonstração de um *interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante*, sem o qual o responsável pelo tratamento, não tem como fazer a ponderação imposta pelo n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016.
6. Ora, no caso em análise, o queixoso não invoca nem demonstra tal interesse, pelo que não é possível fazer qualquer ponderação à luz do princípio da proporcionalidade, não se tendo como preenchidos os pressupostos legais que permitem deferir o pedido.
7. Note-se 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).
8. Assim, nos termos e com os fundamentos expostos entendo não estarem reunidos os pressupostos legais que permitam facultar o acesso à informação requerida no ponto 2 do pedido.

a) Maria Cândida Oliveira