

PARECER

Acesso de jornalista a documentos na posse do CSM

I. Objeto

1. ABC, jornalista com título profissional, veio requerer o acesso a documentos administrativos na posse do Conselho Superior de Magistratura (CSM), ao abrigo da Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto – Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA).
2. No seu requerimento, pede acesso a dois tipos de documentos:
 - a. Averiguação Sumária n.º 2018/AV/346 e Inquérito n.º 2021/IN/0014;
 - b. Atas e/ou deliberações originais e integrais, devidamente assinadas, de reuniões ordinárias e extraordinárias, dos anos civis de 2023 e 2024, do Conselho Plenário e do Conselho Permanente, nas secções de assuntos gerais, de assuntos inspetivos e disciplinares e de acompanhamento e ligação aos tribunais judiciais.
3. À Encarregada de proteção de dados (EPD) foi solicitado que se pronunciasse concretamente sobre o pedido de acesso às atas e/ou deliberações dos últimos dois anos, atendendo à natureza confidencial do procedimento disciplinar, prevista no n.º 1 do artigo 111.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, na sua atual redação.
4. É, pois, sobre o acesso aos documentos referidos no ponto 2.b. na sua compatibilização com o regime de proteção de dados pessoais que recai o presente Parecer.

II. Apreciação

5. As atas do Conselho Plenário e do Conselho Permanente do CSM contêm naturalmente dados pessoais, devido às atribuições legais do CSM, enquanto órgão de governação do poder judicial, e, por conseguinte, à grande variedade de assuntos discutidos e deliberados, em particular atinentes à atividade dos magistrados.

6. O acesso, a consulta ou a disponibilização de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, constituem operações de tratamento de dados pessoais, na aceção da alínea b) do artigo 4.º do Regulamento (UE) 2016/679 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

7. Assim sendo, é indubitável que o acesso por terceiro às atas do Conselho Plenário e do Conselho Permanente do CSM configura um tratamento de dados pessoais, estando por isso sujeito ao regime de proteção de dados, previsto no RGPD e na sua lei de execução – Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

8. A LADA define ‘documento nominativo’, como 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 (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º).*

9. O conceito de ‘dados pessoais’ é um conceito abrangente, na medida em que diz respeito a *informação relativa a uma pessoa singular identifica ou identificável («titular dos dados»), sendo considerada identificável a 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 (...) ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física (...), económica, cultural ou social.* (cf. alínea a) do artigo 4.º do RGPD).

10. Não se pode, assim, restringir o conceito de ‘dados pessoais’ à mera identificação da pessoa singular por referência ao seu nome, mas há que incluir no conceito todas as informações associadas ou de algum modo relacionadas com essa pessoa, tanto objetivas como subjetivas, sob a forma de opiniões ou apreciações (cf. Acórdão de 7 de março 2024, Tribunal de Justiça da União Europeia, IAB, C-604/22, ECLI:EU:C:2024:214, n.º 36, e jurisprudência aí citada).

11. A definição de ‘dados pessoais’ tem sido, aliás, objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), havendo já jurisprudência consolidada conferindo ao conceito um sentido amplo.

12. Do mesmo modo, o contexto em que os dados pessoais são tratados, designadamente no âmbito profissional, não limita o conceito, pois não retira ou faz diminuir a proteção oferecida aos titulares dos dados pelo Direito da União ou pelo direito nacional.

13. O direito ao respeito pela vida privada relativamente ao tratamento de dados pessoais, reconhecido pelos artigos 7.º e 8.º da Carta [dos Direitos Fundamentais da UE], abrange todas as informações relativas a qualquer pessoa singular identificada ou identificável, sendo irrelevante que os dados pessoais sejam relativos a atividades profissionais (cf. Acórdão do TJUE de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e 93/09, ECLI:EU:C:2010:662, n.ºs 52 e 59).

14. Com efeito, as atas do Conselho Plenário e do Conselho Permanente do CSM contêm na sua generalidade¹ dados pessoais, tal como definidos pelo RGPD e interpretados pelo TJUE, pelo que se entende que as atas do CSM constituem um documento nominativo na aceção da LADA.

15. Ora, a LADA, no seu artigo 6.º, n.º 5, impõe restrições quando esteja em causa o acesso por terceiro a documentos nominativos, como seja, no caso em apreço, o acesso pelo Requerente às atas do CSM.

16. São então requisitos legais da LADA para o acesso que o terceiro esteja munido de autorização do titular dos dados, o que não é o caso presente, ou *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.*

¹ Admite-se poder haver excecionalmente atas que, em virtude dos assuntos tratados nessas reuniões, possam não conter dados pessoais, além da identificação dos participantes, o que se exclui desde já para efeitos da análise do caso em apreço.

17. Vejamos então se estão reunidas as condições legais para o acesso do Requerente às atas do CSM.

18. O Requerente é jornalista, pelo que o seu interesse no acesso às fontes de informação é sempre considerado legítimo, em conformidade com o n.º 2 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 1 de janeiro, na sua redação atual, além de que goza de um direito constitucionalmente protegido de acesso às fontes, nos termos da lei, como garante da liberdade de imprensa (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º da CRP).

19. Por conseguinte, encontra-se verificada a primeira condição da norma da LADA: ser o Requerente detentor de um interesse pessoal, direto, legítimo e constitucionalmente protegido.

20. Importa agora analisar a segunda condição para permitir o acesso à informação, ou seja, que esse interesse seja suficientemente relevante, após ponderação de todos os direitos fundamentais em presença, observando-se o princípio da proporcionalidade. E tal deve ser fundamentado.

21. É ainda de sublinhar que a própria LADA, no n.º 3 do artigo 1.º, prevê que o acesso a documentos nominativos se faça nos termos da LADA, *sem prejuízo do regime legal de proteção de dados*.

22. Ora, do ponto de vista de proteção de dados, o acesso a dados pessoais por terceiro carece sempre de fundamento de legitimidade, encontrando-se, no caso vertente, na lei essa licitude, desde que o acesso seja concretizado nas condições legalmente determinadas.

23. Com efeito, existe uma obrigação legal de realizar uma ponderação entre os direitos fundamentais em causa, atendendo ao princípio da transparência: por um lado, o interesse legítimo subjacente à prática jornalística e o direito à liberdade de imprensa, consagrado no artigo 38.º da CRP; por outro lado, o direito à proteção de dados, consagrado no artigo 35.º da CRP e, em especial, o seu n.º 4 que determina a excecionalidade do acesso de terceiros a dados pessoais, bem como o direito à proteção da vida privada, garantido pelos artigos 26.º e 35.º da CRP.

24. No entanto, ao requerer os documentos integrais de todas as atas e/ou deliberações do CSM, dos anos de 2023 e 2024, o Requerente não deixa qualquer margem para realizar essa ponderação, como se o direito de acesso por jornalista a documentos contendo dados pessoais tivesse à partida uma preponderância sobre as liberdades, direitos e garantias dos titulares dos dados.

25. Nada pode contrariar mais a jurisprudência do TJUE, a qual estabelece *não ser possível reconhecer que o objetivo da transparência prima automaticamente sobre o direito à proteção de dados pessoais* (cf. Acórdão de 9 de novembro de 2010, já citado, n.º 85). Do mesmo modo que a proteção de dados pessoais não é um direito absoluto.

26. Entende o TJUE que há necessidade de fazer uma ponderação equilibrada entre o interesse em garantir a transparência e a restrição aos direitos dos titulares dos dados, sendo que as derrogações à proteção de dados e as suas limitações devem ocorrer na estrita medida do necessário. Para o efeito, há que atender ao princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do Direito da União (cf. Acórdão de 9 de novembro de 2010, já citado, n.ºs 74, 76 e 77).

27. É ainda de sublinhar, a propósito do alegado pelo Requerente quanto ao teor das atas do CSM, que não é o tratamento de dados pessoais no contexto profissional menos merecedor de proteção do que noutras circunstâncias. Na verdade, existe jurisprudência consolidada, quer do TJUE², quer do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)³, considerando que a comunicação a terceiros de dados pessoais relativos a atividades profissionais apresenta a natureza de uma ingerência na aceção do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).

28. E isto independentemente de as informações comunicadas terem ou não um carácter sensível e de os titulares dos dados terem ou não sofrido eventuais inconvenientes em razão dessa ingerência. A expressão ‘vida privada’ deve ser interpretada de forma restritiva e

² Acórdão de 20 de maio de 2003, *Österreichischer Rundfunk e o.*, C-464/00, C-138/01 e C-139/01, ECLI:EU:C:2003:294, n.ºs 73 a 75.

³ Acórdão *Amann c. Suíça* de 16 de fevereiro de 2000, §65 e 70 e Acórdão *Rotaru c. Roménia* de 4 de maio de 2000, § 43.

nenhuma razão de princípio permite excluir as atividades profissionais do conceito de vida privada.

29. Acresce ainda que o próprio Estatuto dos Jornalistas determina que *o direito de acesso às fontes de informação não abrange [...] os dados pessoais que não sejam públicos dos documentos nominativos relativos a terceiros* (cf. n.º 3 do artigo 8.º).

30. Não há, pois, um direito apriorístico de acesso a dados pessoais, em prol da transparência, que não é um fim em si mesmo, mas tão-só um meio de permitir aos cidadãos escrutinar os atos da Administração⁴.

31. Para ser possível fazer uma ponderação entre os direitos fundamentais em presença, seria indispensável, na perspetiva da aplicação do regime de proteção de dados, conhecer os fins do acesso, de modo a avaliar em que medida se pode garantir um direito com lesão mínima de outro direito, ou seja, em que moldes se pode conceder o acesso e garantir o direito à liberdade de imprensa sem afetar desproporcionalmente o direito à proteção de dados pessoais e o direito à privacidade.

32. Todavia, o pedido do Requerente de acesso às atas e/ou deliberações de dois órgãos do CSM pelo período de dois anos compreende potencialmente um volume significativo de dados pessoais e abrange um vasto conjunto de assuntos, diferenciados, o que implicaria desde logo diferentes ponderações em razão da matéria tratada.

33. Os dados pessoais constantes destes documentos têm certamente natureza diferente, podendo ser objeto de proteção reforçada, por força do artigo 9.º do RGPD ou do n.º 3 do artigo 35.º da CRP, aí se incluindo os dados relativos à vida privada; ou estar sujeitos a restrições de confidencialidade, em particular se disserem respeito a procedimentos disciplinares em curso.

⁴ Convém mencionar, a propósito, que o CSM publica proativamente no seu *website* notas informativas detalhadas sobre as atas do Conselho Plenário e do Conselho Permanente, incluindo o agendamento das reuniões seguintes, permitindo acompanhar a sua atividade.

34. Um pedido de acesso tão abrangente e difuso, sem qualquer contextualização, torna impossível concretizar qualquer tipo de ponderação a fazer por parte do responsável pelo tratamento, não sendo possível cumprir o que a LADA impõe que se faça, salvaguardando na medida do necessário os dados pessoais das pessoas singulares que possam ser referidas nas atas e/ou deliberações.

35. Por outro lado, também se torna manifestamente impossível à EPD emitir um parecer mais circunstanciado, atenta a diversidade de situações que potencialmente são abarcadas pelo pedido de acesso, não sendo possível fazer uma pronúncia orientadora.

36. Com efeito, a exigência de ter acesso à integralidade das atas e/ou deliberações, de dois órgãos, durante dois anos, configura no nosso entendimento um pedido excessivo, desproporcional, arredando à partida qualquer tipo de ponderação, em manifesta violação da LADA.

37. Mas mesmo que, ainda assim, se pretendesse fazer a ponderação exigida por lei, a abrangência do pedido, a sua natureza genérica, sem qualquer enquadramento ou especificidade, não permitiriam valorar devidamente a necessidade, a adequação e a pertinência do acesso a dados pessoais de terceiros, sem o consentimento destes, o que seria indispensável na análise sobre a medida da compressão do direito à proteção de dados.

38. Em suma, o modo como o pedido de acesso está formulado não está justificado nos termos da lei e não permite fazer a ponderação necessária entre os direitos fundamentais em presença, não se encontrando assim reunida a segunda condição do n.º 5 do artigo 6.º da LADA., pelo que se considera que não estão verificados os requisitos legais para o CSM, enquanto responsável pelo tratamento, dar satisfação ao pedido. Excetuam-se os documentos não-nominativos, isto é, que não contenham dados pessoais, na aceção do RGPD, tal como interpretado pelo TJUE.

III. Conclusão

39. As atas do CSM são documentos nominativos na aceção da LADA, porquanto contêm dados pessoais, na aceção do RGPD. Por esse facto, aplicam-se as restrições de acesso por terceiro, previstas no n.º 5 do artigo 6.º da LADA.

40. O requerente, enquanto jornalista, detém um interesse legítimo e constitucionalmente protegido para aceder a documentos nominativos, verificando-se a primeira condição de acesso, constante da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LADA.

41. O requerimento de acesso às atas e/ou deliberações *originais e integrais*, devidamente assinadas, do Conselho Plenário e do Conselho Permanente do CSM, dos anos civis de 2023 e 2024, tal como está formulado, não permite ao CSM realizar a ponderação entre os direitos fundamentais em presença, num quadro de proporcionalidade, que possa justificar, e em que medida e extensão, o acesso aos dados pessoais, não se verificando por conseguinte a segunda condição de acesso, constante da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LADA.

42. Não estão, pois, reunidos os requisitos legais que permitam satisfazer o pedido de acesso do Requerente, enquanto terceiro, aos documentos nominativos em causa, não se verificando, conseqüentemente, as condições de licitude do artigo 6.º do RGPD para que o CSM, enquanto responsável pelo tratamento dos dados, possa facultar o acesso aos dados pessoais constantes dos documentos solicitados, excetuando-se os documentos administrativos que não contenham dados pessoais.

Lisboa, 17 de fevereiro de 2025

Clara Vieira Guerra

Encarregada da Proteção de Dados