

PARECER/2023/32

I. Pedido

1. A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, da Assembleia da República, solicitou em 8 de março de 2023 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 358/XV/1ª (PAN) – *“Reforça e clarifica os impedimentos e os mecanismos de prevenção de conflitos de interesse aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, procedendo à quarta alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho”*.

2. A CNPDP emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante, RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, n.º 2 do artigo 4.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

II. Análise

3. O Projeto de Lei n.º 609/XV/1.ª (doravante, Projeto) pretende, conforme a exposição de motivos, dar «[...] cumprimento às observações apresentadas pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República [...]», propondo especificamente alterar a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, por um lado, para estender o regime de impedimentos previsto no seu artigo 8.º, que atualmente se centra no âmbito dos procedimentos de contratação pública, aos «[...] procedimentos de atribuição de subvenção pública, incentivos financeiros, sistemas de incentivos ou benefícios fiscais por via de ato administrativo [...] e, por outro lado, para consagrar a «[...] obrigatoriedade de publicitação dos pedidos de escusa por parte de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos em processos de decisão no âmbito do exercício das respetivas funções, devido a conflitos de interesse dos próprios na matéria em causa, em modo acessível, online, gratuito, integral e atualizado.»

4. Quanto à primeira alteração projetada, a CNPDP não tem qualquer reserva quanto à sua conformidade com o regime jurídico de proteção de dados pessoais – apenas sobrando a dúvida da imprescindibilidade da sua previsão, tendo em conta que as situações agora acrescentadas parecem estar enquadradas no leque dos impedimentos do artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a que qualquer titular de órgão administrativo está sujeito, pelo que também vincula os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que tenham competência para intervir neste tipo de procedimentos administrativos, já que tal intervenção ocorre

no exercício de poderes jurídico-administrativos (ou materialmente jurídico-administrativos) e na prossecução da função administrativa.

5. Já o novo regime de publicitação dos pedidos de escusa, previsto no n.º 3 do artigo 8.º e no n.º 13 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, suscita apreensão. Em causa está a obrigatoriedade de, quando titular de cargo político ou de alto cargo público *solicitar escusa com fundamento em causa de impedimento* prevista na mesma lei, «[...] o respetivo pedido de dispensa [...] ser disponibilizado, em acesso integral e gratuito, em secção autónoma no sítio na Internet da respetiva entidade pública» (sendo que, ao contrário do artigo 9.º, cuja epígrafe é *Impedimentos*, o artigo 8.º se limita aos impedimentos decorrentes de atividades anteriormente desenvolvidas pelo titular).

6. A solução proposta cria, desde logo, a dúvida de saber o que se pretende efetivamente regular, uma vez que o regime de impedimentos não se confunde com o regime de escusa e suspeição (cf. artigos 69.º e 73.º do CPA). Recorda-se que, neste último regime, cabe um conjunto de circunstâncias (relacionais) que poderão ameaçar a isenção do titular do cargo, mas em relação às quais o legislador nacional entendeu não presumir a existência de conflito de interesses e de risco de parcialidade, por ser menos provável ou mais ténue o interesse direto ou indireto do titular no procedimento; e, por isso, o pedido de escusa ou de suspeição é objeto de decisão administrativa, que será de afastamento do procedimento administrativo apenas se se concluir haver risco de parcialidade (cf. artigos 73.º a 75.º do CPA). Já quando se verifique uma situação de impedimento, o afastamento do titular, no concreto procedimento administrativo, ocorre *ope legis*, não dependendo de qualquer pronúncia ou decisão administrativa.

7. Assim, importa clarificar a redação do n.º 3 do artigo 8.º e do n.º 13 do artigo 9.º do Projeto, para que se compreenda se em causa está a declaração de impedido proferida pelo titular ou o pedido de escusa com fundamento em circunstâncias suscetíveis de gerar conflito de interesses diferentes das previstas no leque legal de impedimentos.

8. Admitindo que, como parece resultar da referência naquelas disposições para as causas de impedimento previstas nos mesmos artigos, se pretende obrigar à publicitação da declaração de impedimento proferida pelo próprio titular do órgão, não se afigura ser evidente a adequação, tão-pouco a necessidade, de tal medida para atingir a finalidade de reforçar a transparência pública. Vejamos.

9. Na exposição de motivos que acompanha o Projeto, explica-se que «[...] a consagração de um avanço legal como este poderá dar um contributo importante para garantir a eficácia da legislação em vigor em matéria de conflitos de interesse, já que, sem prejuízo de uma regulamentação do *lobbying*, permitirá a qualquer cidadão fazer o rastreamento e escrutínio deste tipo de situações em que se devem verificar pedidos de escusa por parte

do titular do cargo político ou alto cargo público – algo que assegura, simultaneamente, por via da transparência a sua proteção face a informações que se possam revelar infundadas ou incorretas no âmbito deste tipo de situações.».

10. Ora, na perspetiva da CNPD, o princípio da transparência administrativa ou transparência pública não exige o desnudar de toda a atividade administrativa ou dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, até porque tem de ser conciliado com determinados direitos fundamentais e outros valores constitucionalmente protegidos. Aquele princípio, em especial quando esteja em tensão com outros valores públicos ou individuais, deve afirmar-se e prevalecer quando o escrutínio democrático público seja suscetível de contribuir para a realização do interesse público, e não como mera afirmação destituída de efetivo contributo para o bem comum.

11. Ora, quando o titular de cargo político ou de alto cargo público se declara impedido num concreto procedimento administrativo está já a afastar-se do procedimento, nele não tendo qualquer intervenção, pelo que o risco para o interesse público que o conflito de interesses representava está necessariamente eliminado.

12. Nesta perspetiva, a CNPD não alcança de que serve ao Estado e a uma sociedade democrática «[...] qualquer cidadão fazer o rastreamento e escrutínio deste tipo de situações em que se devem verificar pedidos de escusa por parte do titular do cargo político ou alto cargo público [...]», quando o titular já se afastou do procedimento administrativo, em cumprimento da lei, não existindo qualquer risco de conflito entre o interesse público e os interesses privados.

13. Acresce, como a CNPD sempre tem destacado, que a publicação de dados pessoais em rede aberta significa a difusão de informação reveladora de dimensões da vida privada, muito além do universo de interessados pertinentes (os cidadãos administrados pelo Estado português) e muito além do período pertinente, uma vez que as informações disponibilizadas na Internet perpetuam-se, podendo ser reutilizadas indefinidamente e para qualquer finalidade, mesmo ilegítimas, sendo muito difícil senão impossível o rastreamento dos dados pessoais.

14. Ora, se é certo que os titulares de cargos públicos e de altos cargos públicos têm, por força do exercício das funções públicas, de suportar uma maior restrição da sua privacidade, a publicitação em linha das declarações de impedimento expõe ainda a vida privada dos familiares ou pessoas em relação próxima com aqueles, sem que se vislumbre a adequação ou necessidade (para a salvaguarda do interesse público) da restrição dos direitos fundamentais à autodeterminação informativa e ao respeito pela vida privada dos mesmos, afastado que está o risco de parcialidade e de prejuízo para o interesse público – cf. artigos 26.º e 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).

15. No mais, os riscos decorrentes da exposição na Internet de dados pessoais do titular de cargos públicos e de altos cargos públicos não são, seguramente, compensados ou atenuados com a aparente vantagem de «[...]

assegurar, simultaneamente, por via da transparência a sua proteção face a informações que se possam revelar infundadas ou incorretas no âmbito deste tipo de situações» (argumento invocado na exposição de motivos), até porque esta suposta vantagem é igualmente assegurada, por vontade direta do titular do cargo político ou do alto cargo público, em caso de circulação de informações infundadas, com pleno respeito pelo direito à autodeterminação informativa, consagrado no artigo 35.º da CRP e no artigo 8.º da CDFUE.

16. Deste modo, a CNPD recomenda que se repense a opção de impor a publicação na Internet das declarações de impedimento de titular de cargos políticos e de altos cargos públicos, porque tal medida de transparência administrativa não respeita o princípio da proporcionalidade na restrição dos direitos fundamentais à autodeterminação informativa e ao respeito pela vida privada (cf. n.º 2 do artigo 18.º da CRP e n.º 1 do artigo 52.º da CDFUE), seja por não se afigurar que seja adequada a salvaguardar o interesse público, seja por, pelo menos, ser manifestamente desnecessária, ao dizer respeito a situações em que o titular não tem qualquer intervenção e, assim, ter cessado o risco para o interesse público que o conflito de interesses representava.

III. Conclusão

17. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda que se repense a opção, vertida no n.º 3 do artigo 8.º e no n.º 13 do artigo 9.º do Projeto, de impor o dever de publicação na Internet das declarações de impedimento dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, por representar uma restrição desproporcional dos direitos fundamentais à autodeterminação informativa e ao respeito pela vida privada dos próprios mas, sobretudo, dos terceiros familiares ou pessoas em relação próxima com aqueles.

18. A manter-se tal opção, a CNPD sugere a clarificação da redação do n.º 3 do artigo 8.º e do n.º 13 do artigo 9.º do Projeto, de modo a evitar confusão entre o regime legal dos impedimentos e o regime legal de escusa e suspeição.

Aprovado na reunião de 28 de março de 2023



Filipa Calvão (Presidente)