

PARECER/2021/54

I. Pedido

1. A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN), que «Determina a declaração de filiação ou ligação a organizações ou associações “discretas” em sede de obrigações declarativas (segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)», bem como sobre a Proposta de Substituição relativa ao mesmo Projeto de Lei, apresentada pelo Grupo Parlamentar do PSD.

2. A CNPD 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, a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos 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, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

3. A CNPD assinala ser este o primeiro projeto de diploma legislativo que a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados submete à sua apreciação, não obstante outros projetos de diploma que preveem tratamentos de dados pessoais terem já sido apreciados na especialidade por esta Comissão Parlamentar – e os quais, aliás, não se limitam ao universo dos deputados da Assembleia da República – e o RGPD, bem como a lei nacional que o executa, preverem a consulta da CNPD como trâmite prévio e obrigatório em sede de procedimento legislativo sempre que em causa esteja a previsão ou regulação de tratamentos de dados pessoais.

4. O presente parecer incidirá, em primeiro lugar, no Projeto de Lei para só depois considerar a Proposta de Substituição.

II. Análise

i. Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN)

5. O Projeto de Lei em apreço tem por objeto determinar a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações de carácter discreto, em sede de obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

6. Para o efeito, prevê uma única alteração ao articulado da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, especificamente introduzindo um novo n.º 4 no artigo 13.º, nos termos do qual *[a]*

declaração referida no número 1 também inclui um campo de preenchimento facultativo que permite a menção, ainda que negativa, à filiação ou ligação com associações ou organizações que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados.»

7. Paralelamente, no Anexo a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º é introduzido um novo campo intitulado *Filiação ou ligação a associações ou organizações de carácter discreto*, com a possibilidade de responder *Sim/Não* e de indicar a *Natureza da organização ou associação*. Aí se informa ser este campo de preenchimento facultativo, acrescentando-se que *«Em caso de resposta positiva na primeira rubrica, dever-se-á discriminar qual a natureza da entidade em que está filiado ou associado na rubrica "Natureza da organização ou associação"»*.

8. O fundamento invocado para a alteração projetada prende-se com a avaliação de que *«a existência de uma exigência meramente facultativa de declaração de actividades susceptíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, sem que se fixe uma orientação clara e concreta quanto às questões a declarar, tem-se traduzido num verdadeiro convite à indiferença da parte do declarante e num foco de opacidade em relação à filiação em organizações que, pela sua estrutura e funcionamento, pudessem minar a independência do titular de cargo político e alto cargo público e colidir com sua imparcialidade»*. Pretende-se, assim, densificar a categoria de atos e atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos previstas hoje no n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019.

9. Ora, à luz da finalidade de reforço da transparência dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, por esta via, se pretende atingir, importa verificar se a medida agora projetada cumpre o princípio da proporcionalidade e o princípio da minimização dos dados que regem qualquer tratamento de dados pessoais. Vejamos.

10. Em primeiro lugar, importa destacar que o tratamento aqui previsto incide sobre informações relativas a pessoas singulares identificadas (cf. alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD) e, especificamente, a dimensões da sua vida privada que revelam convicções religiosas ou filosóficas, uma vez que tem diretamente em vista as organizações maçónicas e a prelatura da *Opus Dei* e outras de características similares – dimensões que o n.º 1 do seu artigo 9.º do RGPD enquadra nas categorias especiais de dados pessoais, para proibir o seu tratamento, embora o admita nas circunstâncias limitadas do n.º 2 do mesmo artigo, as quais, aliás, estão também especialmente acauteladas no n.º 3 do artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

11. Sendo certo que a lei nacional pode considerar ser o tratamento necessário para a prossecução de um importante interesse público, aí se podendo incluir o controlo da independência e imparcialidade dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos no exercício das respetivas funções, não é menos verdade que, para

que o tratamento destes dados se revele necessário à prossecução de tal finalidade tem, desde logo, de se revelar adequado ou idóneo, *i.e.*, apto a atingir a finalidade visada – cf. alínea g) do n.º 2 do artigo 9.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. E o juízo de adequação e de necessidade tem, no contexto dos dados pessoais especialmente protegidos, de ser particularmente rigoroso, por não ser admissível que a recolha, análise ou consulta de tal informação seja feita em condições que promovam a discriminação dos titulares dos dados.

12. Ora, o novo n.º 4 do artigo 13.º, ao prever o fornecimento de informação relativa à filiação ou ligação a organizações ou associações "discretas", *«que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados»*, não permite concluir pela sua idoneidade na garantia da finalidade visada. Na verdade, estando em causa a filiação ou ligação a organizações ou associações marcadas pelo seu secretismo ou discrição quanto à pertença às mesmas, qualquer declaração num ou noutro sentido não tem como ser verificada.

13. Na realidade, as obrigações declarativas realizadas ao abrigo da Lei n.º 52/2019 não visam atingir a transparência a qualquer custo para os direitos fundamentais dos seus titulares, tendo que ter uma direta utilidade para a efetivação das finalidades que o princípio da transparência pública serve. Na verdade, todas as demais informações objeto da obrigação de declaração estão sujeitas a um controlo da sua verificação, por um organismo público – desde 2019, prevendo-se que tal tarefa seja assumida pela Entidade da Transparência. Não assim quando em causa esteja a declaração de informações que, pela sua natureza, não podem ser verificadas, disponibilizando-se numa plataforma eletrónica dados pessoais cuja exatidão não pode ser confirmada ou infirmada.

14. Nestes termos, conclui-se que a previsão da declaração da informação relativa à filiação ou ligação a organizações ou associações marcadas pelo seu secretismo ou discrição não é apta ou idónea a atingir a finalidade visada de garantia da independência e imparcialidade, por não haver como confirmar ou infirmar as declarações eventualmente feitas; e a aparente transparência que assim se quer promover – e que se reduziria a uma exposição de informações sobre a vida privada dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, sem a verificabilidade da exatidão de tais informações – implicaria uma restrição não adequada (e gratuita, no sentido da sua inutilidade) dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, consagrados nos artigos 26.º e 35.º da CRP e dos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta), em desrespeito pelo n.º 2 do artigo 18.º da CRP e do n.º 1 do artigo 52.º da Carta.

15. O apelo na norma agora projetada ao carácter facultativo da declaração não permite ultrapassar essa falta de adequação do tratamento de dados pessoais. E isto porque, mesmo que se procurasse reconduzir o tratamento dos dados pessoais ao consentimento do titular dos dados, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º do

RGPD, sempre se teria de chamar aqui à colação a verificação da adequação e necessidade dos dados pessoais para a prossecução da finalidade visada pela norma, conforme exigência da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. E, como vimos, pela natureza da informação em causa, não se vê como possa ter-se por adequada a sua recolha e consulta ou análise no contexto dos objetivos da Lei n.º 52/2019, que supõem a exatidão dos dados pessoais objeto de tratamento.

16. Mas mesmo o apelo à concordância ou consentimento do titular na disponibilização desta informação empeça na circunstância de tal vontade de disponibilização não ser livre, no sentido exigido pela alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, porquanto (como melhor se explicará, *infra*, nos pontos 18 e 19), a liberdade de declarar estar ou não ligado ou filiado em tais organizações é aqui fortemente condicionada pelos muito prováveis juízos de inferência ou dedução de que quem, tendo oportunidade para declarar que não pertence ou está filiado em tais organizações, não o faz é porque pertence ou está filiado.

17. De resto, não se vê que a autonomização desta declaração em relação à obrigação de declaração de outras situações que sejam suscetíveis de gerar incompatibilidades ou impedimentos, designadamente «*Participação em associação [...] representativas de interesses*», que consta do inciso *iii*) da alínea c) do n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, importe um real incremento das garantias de independência e imparcialidade, exceto quando se considera a possibilidade prevista de «*menção, ainda que negativa, à filiação ou ligação com associações ou organizações*», que permitiria deduzir a pertença a tais organizações do não preenchimento deste campo. Mas nessa parte a previsão legal implica um elevado risco de impacto discriminatório sobre os titulares dos dados que optem por não preencher este campo, quando o seu preenchimento é facultativo, risco que se revela manifestamente excessivo.

18. Com efeito, a redação da disposição aqui projetada admitindo uma declaração negativa quanto a tal filiação ou ligação é suscetível de gerar juízos e tratamentos discriminatórios sobre aqueles que, não pertencendo nem tendo qualquer ligação a organizações deste tipo e no pleno gozo da faculdade que o Projeto de Lei lhes pretende reconhecer de preencher este campo ou não o preencher, optem por não o fazer; ou seja, a circunstância de se prever a resposta negativa à ligação ou filiação em organizações deste tipo é suscetível de, com grande probabilidade, gerar juízos conclusivos precipitados quanto à pertença a tais organizações por quem opte, no seu pleno direito, por não assinalar “Não”.

19. Nessa medida, o carácter facultativo afirmado no Projeto de Lei transformar-se-ia numa obrigação declarativa *de facto*, reduzindo a aparente liberdade ou faculdade optativa de declaração à necessidade de facto de declaração para prevenir juízos e tratamentos discriminatórios. E este é um resultado que o artigo 9.º do RGPD

proíbe, razão por que uma tal previsão legal se teria por em desconformidade com a alínea g) do n.º 1 do artigo 9.º do RGPD, pela insuficiência das garantias dos direitos dos titulares dos dados.

20. Em suma, recordando-se que os dados pessoais relativos às convicções religiosas ou filosóficas são especialmente protegidos pela CRP e pelo regime europeu de proteção de dados, o juízo de proporcionalidade sobre o seu tratamento é especialmente exigente, a CNPD entende que o tratamento aqui previsto não é adequado à prossecução da finalidade de garantir a independência e imparcialidade dos titulares dos cargos políticos e altos cargos públicos pela inverificabilidade da exatidão das informações declaradas, representando uma medida que, em nome de uma aparente transparência pública, restringe os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais em violação do princípio da proporcionalidade, com a agravante de ser suscetível de gerar discriminação sobre aqueles titulares que optem por não preencher o referido campo.

ii. Proposta de Substituição (PSD)

21. Em relação à Proposta de Substituição ao Projeto de Lei, apresentada pelo Grupo Parlamentar do PSD, traduz-se na introdução de uma nova alínea no n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, prevendo *«a menção da filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa, exercidas nos últimos três anos ou a exercer cumulativamente com o mandato»*.

22. A Proposta altera, assim, a natureza da declaração – em relação ao Projeto de Lei – prevendo a obrigação da sua emissão e alarga o universo de organizações, passando agora a ser relevante a filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quais entidades de natureza associativa.

23. Importa, em primeiro lugar, destacar que a opção de inserção desta obrigação no conjunto das obrigações declarativas previstas no n.º 2 do artigo 13.º esvazia, desde logo, o inciso *iii)* da alínea *c)* do n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, que se refere à obrigação de inscrição da *«Participação em associações profissionais ou representativas de interesses»*, bem como em boa parte da alínea *a)* do mesmo n.º 3. Pelo que sempre se justificaria a revisão destas alíneas para prevenir repetições normativas que, por regra, não contribuem para a certeza e segurança jurídicas.

24. De todo o modo, com a extensão com que vem prevista, tal obrigação declarativa abrange atividades e interesses irrelevantes para efeito do apuramento de eventuais situações de incompatibilidades e de impedimentos, portanto, implicando um tratamento de dados pessoais com um âmbito que ultrapassa em muito o adequado e necessário aos objetivos de garantir a independência e a imparcialidade dos titulares dos cargos políticos e dos altos cargos públicos.

25. Na verdade, aqui acabem quaisquer associações a que o titular esteja, por qualquer razão, ligado, como sucederá, por exemplo, com entidades associativas onde o titular desenvolva diária ou semanalmente eventual prática desportiva, recreativa ou cultural, circunstância que expõe a vida privada de tais titulares em termos que permitem inclusive revelar a sua regular localização e os seus hábitos, sem que tal releve direta ou indiretamente, em termos de o poder condicionar, para o exercício independente e isento das suas funções públicas.

26. Nessa medida, tal previsão viola os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais, consagrados também na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

27. Demais, se por essa via se pretende abarcar a inscrição em entidades de natureza associativa como as que a norma do Projeto de Lei que se visa substituir tem em vista, esta Proposta merece a mesma conclusão sobre a falta de adequação de tal previsão para a finalidade visada, com os fundamentos supra expostos.

28. Nestes termos, só pode concluir-se pela desproporcionalidade da imposição da obrigação declarativa proposta, em face da restrição desnecessária e excessiva dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, consagrados nos artigos 26.º e 35.º da CRP e dos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta), em desrespeito pelo n.º 2 do artigo 18.º da CRP e do n.º 1 do artigo 52.º da Carta.

III. Conclusão

29. Com os fundamentos supra expostos, a CNPD entende que o Projeto de Lei:

- i. Prevê um tratamento de dados pessoais especialmente protegidos, nos termos do n.º 3 do artigo 35.º da CRP e do artigo 9.º do RGPD, o qual não se revela adequado ou idóneo à prossecução da finalidade de garantir a independência e imparcialidade dos titulares dos cargos políticos e altos cargos públicos pela inverificabilidade da exatidão das informações declaradas, representando uma medida que, em nome da aparente transparência pública, restringe os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais em violação do princípio da proporcionalidade;
- ii. Em especial, quando permite a *«menção, ainda que negativa, à filiação ou ligação com as associações ou organizações que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados»*, importa um elevado risco de discriminação para os titulares que, no gozo da faculdade reconhecida pelo Projeto de Lei, optem por não preencher este campo na declaração, transformando a aparente

liberdade ou faculdade declarativa numa necessidade *de facto* de declaração para prevenir juízos e tratamentos discriminatórios;

30. A Proposta de Substituição prevê, com cariz obrigatório, um tratamento de dados pessoais que, por se estender a qualquer ligação com qualquer entidade de natureza associativa, é suscetível de expor a vida privada dos titulares em termos que permitem inclusive revelar a sua regular localização e os seus hábitos, sem que essa atividade ou ligação a uma associação releve direta ou indiretamente, em termos de potencial condicionamento, para o exercício independente e isento das respetivas funções públicas, constituindo uma medida restritiva desnecessária e excessiva dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais.

Aprovado na reunião de 11 de maio de 2021



Filipa Calvão (Presidente)