

PARECER/2021/26

I. Pedido

1. A Comissão do Orçamento e Finanças da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (Grupo Parlamentar PSD) – «Aprova o regime jurídico da desclassificação de contratos ou de outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em setores fundamentais».

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, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º, e com o 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.

II. Análise

3. O Projeto de Lei em apreço pretende definir o regime jurídico de *«desclassificação dos contratos celebrados pelos Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental nos setores dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e do bancário, que impliquem o comprometimento ou a utilização, direta ou indiretamente, ainda que de modo temporário, de recursos públicos»*, e abarca ainda *os documentos e informações inerentes àqueles contratos* (cf. artigo 2.º do Projeto de Lei).

4. Pretende-se que a desclassificação dos contratos e outros documentos – que se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos – possa ser aprovada, por maioria simples, pelo Plenário da Assembleia da República, através de resolução, que *deve definir o conteúdo da documentação que deve ser tornada pública, bem como os respetivos fundamentos justificativos, segundo o princípio do interesse preponderante, o qual tem em conta o direito dos contribuintes à informação* (cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º do Projeto de Lei).

5. E o efeito decorrente dessa desclassificação é, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do Projeto de Lei, o de que a documentação e informação *passa a ser pública*.

i. A divulgação dos dados pessoais contidos em contratos e demais documentos e informação àqueles inerentes

6. Compreende-se que a base da solução gizada no presente Projeto de Lei, que visa a sujeição ao escrutínio público de contratos que implicam despesa pública, é o princípio da transparência pública.

7. O efeito decorrente da desclassificação, de tornar pública e acessível por qualquer um a informação contida nos contratos que implicam despesa pública não suscita reservas, na perspetiva da proteção de dados pessoais, na medida em que tal disponibilização se faça nos mesmos termos que a que está hoje prevista para os contratos públicos, a qual acautela já os princípios da minimização dos dados pessoais e da necessidade de conhecer, enquanto princípios concretizadores do princípio da proporcionalidade (cf. artigos 127.º e 465.º do Código dos Contratos Públicos e artigo 27.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto).

8. Questão diferente se coloca quanto aos *documentos e informações inerentes àqueles contratos*, a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º do Projeto de Lei. Em relação ao conjunto da informação e documentação que seja *inerente* àqueles contratos, afigura-se que o Projeto não espelha uma efetiva ponderação entre os valores constitucionais em jogo, no quadro do Estado de Direito democrático em que nos movemos, e que parece, inclusive, esquecer o disposto no artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que, ao consagrar o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, ressalva as normas legais que tutelam a intimidade das pessoas.

9. Desde logo, e no que releva para efeito da apreciação pela CNPD, não pode deixar de se assinalar que essa informação e documentação pode conter informação relativa a pessoas singulares, como aliás decorre expressamente do previsto no n.º 5 do artigo 3.º do Projeto; aí se indica que a pretendida desclassificação *«pode incluir a divulgação do nome de pessoas singulares [...] que tenham originado perdas, a utilização ou o comprometimento de fundos públicos, direta ou indiretamente [...], bem como as condições contratuais eventualmente existentes, com exceção dos dados dos números de identificação civil ou fiscal, da morada do domicílio e contactos pessoais»*.

10. Informação essa que pode também estar abrangida pelo sigilo bancário, e que o artigo 4.º do Projeto afasta perentoriamente. Consabidamente, o regime do sigilo bancário tem na sua base também a tutela da privacidade dos clientes das instituições bancárias, importando aqui lembrar a sensibilidade da informação detida por estas instituições sobre a vida privada dos seus clientes, considerando que as operações bancárias geram informação que vai muito para além da relativa à situação patrimonial das pessoas singulares¹, revelando ainda os seus hábitos (localização) e preferências de frequência de tipos de estabelecimentos, etc.

¹ Sobre esta dimensão, veja-se o acórdão n.º 278/95 do Tribunal Constitucional, que aqui parcialmente se transcreve: "Tendo em conta a extensão que assume na vida moderna o uso de depósitos bancários e conta corrente, é de crer que o conhecimento dos seus movimentos activos e passivos reflecte grande parte das particularidades da vida económica, pessoal ou familiar dos respectivos titulares. Através da investigação e análise das contas bancárias, torna-se, assim, possível penetrar na zona mais estrita da vida privada. Pode dizer-se, de facto, que, na sociedade moderna, uma conta corrente pode constituir "a biografia pessoal em números". Está este Tribunal em condições de afirmar que a situação económica do cidadão, espelhada na sua conta bancária,

11. Nessa medida, a divulgação, junto de qualquer pessoa que pretenda o acesso a essa informação, dos dados pessoais (ainda que com expurgo de certos dados de identificação e de contacto) implica necessariamente uma restrição da proteção dos dados pessoais reconhecida pela CRP, no artigo 35.º, como também a compressão da reserva da vida privada das pessoas assim abrangidas (mesmo que, sobretudo, na sua vertente patrimonial), com a conseqüente restrição do direito fundamental ao respeito pela vida privada, consagrado no artigo 26.º da CRP – sendo certo que tais direitos fundamentais, assim restringidos, estão também consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante Carta), nos artigos 7.º e 8.º.

12. Assinala-se, a este propósito, que a disponibilização de dados pessoais reveladores de dimensões da vida privada constitui uma medida altamente impactante na esfera jurídica dos respetivos titulares.

13. Note-se que a previsão da disponibilização do nome das pessoas singulares ou coletivas *que tenham originado perdas, a utilização ou o comprometimento de fundos públicos, direta ou indiretamente* (desde superiores a um determinado montante) tem evidentemente o efeito estigmatizador das mesmas. A que acresce a dificuldade de delimitar o universo de pessoas que integram tal categoria assim definida: são pessoas que foram objeto de decisões judiciais transitadas em julgado em que se demonstra claramente esse facto? É que não o tendo sido, e a lei teria de o explicitar para não restarem dúvidas, a divulgação deste tipo de informação tem o efeito de promover julgamentos populares, obviamente inadmissíveis num Estado de Direito democrático.

14. Deste modo, só pode concluir-se que a previsão da disponibilização de informação com dados pessoais, com o alcance declarado no n.º 5 do artigo 3.º do Projeto, representa uma medida legislativa restritiva dos direitos, liberdades e garantias consagrados nos artigos 26.º e 35.º da CRP (e nos artigos 7.º e 8.º da Carta), que se revela desnecessária e excessiva, em violação direta do princípio da proporcionalidade (cf. n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

15. Acresce que a indeterminação e imprecisão na definição das informações ou documentos abrangidos («documentos e informações *inerentes* àqueles contratos»; «pessoas singulares ou coletivas *que tenham originado perdas, utilização ou o comprometimento de fundos públicos, direta ou indiretamente*»²) reforça a conclusão da desproporcionalidade de uma tal disposição. A CNPD permite-se recordar que, no âmbito de restrições a direitos, liberdades e garantias, é uma exigência inerente ao Estado de Direito que as medidas

incluindo as operações activas e passivas nela registadas, faz parte do âmbito de protecção do direito à reserva da intimidade da vida privada condensado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição, surgindo o segredo bancário como um instrumento de garantia deste direito».

² Itálico nosso.

legislativas garantam a previsibilidade de tais restrições, pelo que aí se exige ao legislador a definição precisa e exata da extensão da restrição e, desde logo, do seu objeto, o que manifestamente aqui não sucede.

16. Ainda a este propósito, importa atentar no disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Projeto de Lei, onde se define que a resolução de desclassificação *deve definir o conteúdo da documentação ou informação que deve ser tornada pública, bem como os fundamentos justificativos, segundo o princípio da prevalência do interesse preponderante, o qual tem em conta o direito dos contribuintes à informação.*

17. O apelo ao *princípio da prevalência do interesse preponderante* terá a sua fonte inspiradora nas normas processuais relativas às decisões de restrição dos deveres de sigilo, mas, rigorosamente, o que está em causa, como sempre sucede na ponderação de direitos e valores constitucionalmente consagrados, é a aplicação do princípio da proporcionalidade. Demais, assinala-se que esta norma não é neutra, ao carrear um dos interesses a ponderar (o alegado direito dos contribuintes à informação), omitindo os demais interesses ou direitos constitucionalmente tutelados.

18. Finalmente, a CNPD chama a atenção para a regra de aplicação de lei no tempo vertida no artigo 8.º do Projeto. Desta norma decorre a disponibilização dos dados pessoais contidos nos contratos e nos documentos e informação a eles inerentes existentes à data da entrada em vigor do diploma, portanto, relativamente a dados pessoais que constam de contratos anteriormente celebrados e dos demais documentos assim abrangidos. Tem, no mínimo, de ser equacionada se esta medida legislativa restritiva dos direitos, liberdades e garantias já aqui nomeados não fica assim a operar retroativamente, em contradição com a proibição constante do n.º 3 do artigo 18.º da CRP.

ii. A resolução da Assembleia da República

19. Importa ainda assinalar um último aspeto diretamente relacionado com o regime jurídico de proteção de dados pessoais.

20. Em causa está a circunstância de se prever, no artigo 3.º, n.º 2, do Projeto, que a decisão concreta e individual de desclassificação dos contratos e demais documentos assuma a forma de resolução da Assembleia da República, aprovada em Plenário.

21. Sem se pretender questionar tal solução, a CNPD não deixa de assinalar que decisões desta natureza representam o exercício material da função administrativa e, enquanto atos materialmente administrativos, estão sujeitas aos princípios e regras previstos no Código do Procedimento Administrativo (cf. n.º 1 do artigo 2.º e artigo 148.º).

22. Mais, a circunstância de corresponder a uma decisão materialmente administrativa relativa a dados pessoais sujeita essa decisão diretamente às regras do RGPD, bem como ao controlo da autoridade nacional competente nos termos do artigo 55.º do RGPD.

23. Na verdade, como concluiu o Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão de 9 de julho de 2020 (C-272/19), num processo que envolvia uma decisão de uma comissão parlamentar do Estado alemão de Hesse, a atividade desempenhada pela comissão parlamentar, ainda que indiretamente contribua para o desenvolvimento das funções soberanas do Estado-Membro, corresponde materialmente à função administrativa e não está excluída do âmbito de aplicação do RGPD.

24. Assim, nos termos do regime previsto no Projeto de Lei, o Plenário da Assembleia da República atua como responsável pelo tratamento de dados pessoais e, enquanto tal, sujeito às obrigações do RGPD. O que não deixa de causar perplexidade, quando se considera o princípio da separação de poderes. Na realidade, tem um resultado paradoxal, no quadro constitucional português, o Plenário da Assembleia da República e as resoluções que tome no âmbito deste projeto de diploma ficarem sujeitos a um controlo de uma entidade administrativa, qualquer que ela seja.

III. Conclusão

25. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que:

- a. A disponibilização da informação essencial sobre contratos que implicam despesa pública não suscita reservas na perspetiva da proteção de dados pessoais, na medida em que ocorra nos mesmos termos que a que está hoje prevista para os contratos públicos;
- b. A previsão legal de disponibilização de dados pessoais constantes de *documentos ou informações associados àqueles contratos ou acordos* a que se refere o artigo 2.º do Projeto de Lei, bem como «*do nome de pessoas singulares que tenham originado perdas [...]»*, nos termos em que vem regulada, constitui uma restrição dos direitos liberdades e garantias consagrados nos artigos 26.º e 25.º da CRP (direitos à reserva da vida privada e à proteção dos dados pessoais), manifestamente desproporcionada, em violação do n.º 2 artigo 18.º da CRP, afigurando-se, no mínimo, dever ser equacionada se esta restrição não fica a operar retroativamente, em violação da proibição constante do n.º 3 do mesmo artigo.

26. A CNPD chama ainda a atenção para os efeitos decorrentes da previsão de que a desclassificação dos referidos atos jurídicos e demais documentos, para efeito da sua disponibilização, reveste a forma de resolução da Assembleia da República. Tal resolução constitui uma decisão materialmente administrativa, a qual, por

incidir sobre dados pessoais, traduz um tratamento de dados pessoais, o que implica que o Plenário da Assembleia da República assuma a qualidade de responsável por tal tratamento e, nessa medida, esteja sujeito às obrigações e controlo administrativo previstos no RGPD. Considerando o resultado paradoxal, no plano da separação dos poderes estaduais, de tal previsão, a CNPD recomenda a reponderação desta solução.

Aprovado na reunião de 23 de fevereiro de 2021



Filipa Calvão (Presidente)