

PARECER/2020/22

I. Pedido

A Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.^a, que «regulamenta a atividade de *lobbying* e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de Setembro e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de Março)».

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – 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.

A apreciação da CNPD cinge-se às normas que preveem ou regulam tratamentos de dados pessoais.

II. Apreciação

O Projeto de Lei em apreço estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses e procede à criação de um «Registo de Transparência» centralizado e um «Mecanismo de Pegada Legislativa».

Por conter um conjunto de disposições similares às previstas na Proposta de Lei n.º 30/XIV/1.^a, sobre a qual a CNPD já emitiu parecer, com o n.º 2019/83¹, serão aqui reiteradas as reservas e recomendações aí vertidas.

No artigo 2.º do Projeto especifica-se que as «*actividades de representação de grupos de interesses ou lobbies*» são «*aquelas exercidas, no respeito da lei, por pessoas singulares ou colectivas, com o objectivo de influenciar, directa ou indirectamente, em nome próprio,*

¹ Acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/PAR_2019_83.pdf

de grupos específicos ou de terceiros, os processos decisórios e a formulação, a execução ou os resultados das políticas públicas, de actos legislativos, de actos regulamentares, de actos administrativos, de contratos públicos das entidades públicas».

1. Cumpre, em primeiro lugar, assinalar que no n.º 3 do artigo 2.º se excluem do âmbito de aplicação deste Projeto de lei categorias de entidades, onde não figuram nem são subsumíveis as entidades e organismos públicos que por determinação da lei têm de ser consultadas no âmbito dos procedimentos legislativos e que têm o poder-dever de emitir pareceres junto dos órgãos legislativos nacionais. Estão entre tais entidades e organismos públicos a Comissão Nacional de Proteção de Dados, assim como a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, em relação aos quais normas de Direito da União ou da lei nacional reconhecem o poder de emitir tais pareceres independentemente de convite ou do cumprimento do dever legal de consulta por parte dos órgãos legislativos (cf. alínea *b*) do n.º 3 do artigo 58.º do RGPD e alínea *f*) do n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto).

Tendo em conta que em causa está um poder-dever atribuído por lei para a tutela dos direitos fundamentais e dos valores que cada uma das entidades em causa prossegue, a mesma razão que justifica a exclusão das atividades em resposta a convites para participar nos trabalhos de preparação de legislação obriga à exclusão daquelas entidades (cf. alínea *b*) do n.º 3 do artigo 2.º do Projeto). Com efeito, corresponde tal intervenção ao cumprimento de um dever legal para prossecução da missão de interesse público que foi acometida àquelas entidades públicas, pelo que a inscrição das mesmas num registo ao lado de representantes de grupos de interesse ou *lobbies* afigura-se injustificada e descaracterizadora da natureza da atividade pelas mesmas desenvolvida.

A CNPD recomenda, por isso, que se acrescente uma nova alínea ao n.º 3 do artigo 2.º que exclua do âmbito de aplicação do Projeto os pareceres ou pronúncias emitidas por entidades ou organismos públicos no exercício dos poderes legalmente atribuídos e em cumprimento dos deveres legais.

2. No que diz especificamente respeito à conformidade do Projeto com o regime jurídico de proteção de dados, importa atentar no disposto no artigo 4.º, que impõe a criação de um

Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies* centralizado. Sobre este registo destacam-se os seguintes aspetos:

2.1. O artigo 5.º do Projeto prevê as informações que devem constar do referido registo de transparência. Considerando que, como se explica no artigo 2.º, as entidades a registar podem corresponder a pessoas singulares e, mesmo quando em causa estejam pessoas coletivas, se recolhem dados de identificação dos titulares dos órgãos sociais e do responsável pela atividade de representação, esse registo corresponde a um tratamento de dados pessoais, nos termos da alínea 2) do artigo 4.º do RGPD.

Apesar de a informação elencada no n.º 1 do artigo 5.º corresponder a dados pessoais que não são especialmente protegidos (ou seja, é informação que não cabe no disposto no n.º 1 do artigo 9.º do RGPD), ela não deixa de revelar aspetos relacionados com a vida privada dos titulares dos dados, pelo que a sua divulgação pública suscita à CNPD as maiores reservas. Em causa está a informação relativa a *morada, telefone, correio eletrónico*, bem como à *identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses*. Na verdade, no n.º 2 do artigo 4.º estatui-se que a inscrição no registo é realizada «*através de uma secção específica para o efeito constante do portal na Internet da Entidade para a Transparência*», sublinhando-se logo em seguida que «*as informações que prestaram nessa sede passem a ser do domínio público*» permite concluir que esta informação vai estar publicamente disponibilizada na Internet, portanto, em modo de acesso livre por qualquer um.

Ora, o facto de os dados de contacto das pessoas que desenvolvam a atividade de representação profissional de interesses serem adequados e necessários para a entidade pública junto da qual aquelas vão representar os respetivos interesses, não implica a adequação e necessidade da sua divulgação num portal *on-line*. As razões de transparência que justificam o registo desta atividade e das diferentes diligências em que a mesma se concretiza não se estendem à divulgação pública e ao conhecimento, por qualquer terceiro, dos dados de contacto e morada das pessoas singulares que desenvolvam esta atividade, pelo que aí deve ser traçada a fronteira da transparência.

Repare-se que esta informação, uma vez disponibilizada na Internet, aí se perpetua, podendo ser acedida e utilizada para as mais variadas finalidades, nem todas legítimas, sem que seja à partida possível exercer um efetivo controlo da reutilização dos dados pessoais

e garantir o cumprimento dos princípios e regras de proteção de dados pessoais vigente em Portugal, com um impacto sobre a esfera jurídica dos titulares dos dados que vai muito para além do adequado e necessário para o escrutínio público da atividade de representação de interesses. Uma tal previsão viola, pois, os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais, consagrado na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, promovendo a restrição desproporcionada de direitos, liberdades e garantias (aqui, especialmente, o direito ao respeito pela vida privada e o direito à proteção dos dados pessoais, consagrados nos artigos 7.º e 8.º da carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e nos artigos 26.º e 35.º da Constituição da República Portuguesa).

Aliás, a desproporcionalidade de uma tal previsão legal é notória quando se considera que, desta forma, ficariam sujeitos a um maior escrutínio aqueles que promovem profissionalmente interesses junto das entidades públicas do que os próprios titulares dos órgãos destas entidades, *i.e.*, do que os titulares de cargos políticos e os titulares dos altos cargos públicos. Na verdade, para estes a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, prevê no n.º 2 do artigo 17.º, a divulgação *on-line* de dados pessoais, com exceção dos relativos a «*Dados pessoais sensíveis como a morada, números de identificação civil e fiscal, números de telemóvel e telefone, e endereço eletrónico; [...] Dados que permitam a identificação individualizada da residência, exceto do município de localização, ou de viaturas e de outros meios de transporte do titular do cargo*».

O impacto desse regime jurídico sobre a privacidade dos titulares dos dados é, pois, bem menor do que o aqui projetado para os representantes de interesses junto de entidades públicas, o que, considerando a natureza das funções desempenhadas por cada um dos universos de titulares de dados, constitui objetivamente um resultado desproporcionado e injusto.

Deste modo, a CNPD recomenda que, quanto às pessoas singulares, se salvguarde de divulgação pública os dados relativos a morada, telefone e correio eletrónico, previstos no artigo 5.º do Projeto.

2.2. A CNPD recomenda ainda a revisão do disposto no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea *a*) do artigo 8.º do Projeto de Lei, já que o disposto na parte final dos dois preceitos está em clara contradição com o RGPD.

Com efeito, o n.º 2 do artigo 4.º impõe o dever de inscrição no Registo determinando que tal significa a aceitação de que as informações que prestaram nessa sede passem a ser do domínio público. Do mesmo modo, a alínea *a)* do artigo 8.º impõem às entidades registadas – entre as quais, como se destacou, podem constar pessoas singulares –, o dever de *«cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, aceitando [que] os elementos constantes das suas declarações sejam de domínio público»*.

Ora, não se questionando a imposição das obrigações declarativas, já não se alcança a prescrição de aceitação – ou a presunção de que o cumprimento dessas obrigações significa a aceitação – do carácter público dos elementos constantes das suas declarações. Das duas, uma: ou o legislador assume que impõe a divulgação pública da informação, ou faz depender a sua licitude do consentimento dos titulares dos dados (caso em que não seria admissível essa publicitação na ausência do consentimento).

Na verdade, pelo menos quando os declarantes sejam pessoas singulares, o consentimento para a divulgação das informações a eles relativas tem de ser manifestado através de um ato positivo inequívoco, informado, livre e específico, nos termos da alínea *11)* do artigo 4.º e da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 6.º RGPD. Ora, esta disposição legal, ao associar vinculativamente ao cumprimento de um dever legal uma suposta manifestação de vontade concordante com a publicidade dos dados pessoais, no contexto de um tratamento de dados que é imposto por lei, está em contradição com o RGPD, por não garantir a liberdade de tal manifestação de vontade.

O mesmo raciocínio e conclusão tem de valer para o disposto na alínea *k)* do artigo 8.º. por ser manifestamente incongruente impor um dever de *«Aceitar que as queixas que lhes digam respeito sejam tratad[a]s com base nas regras constantes da presente lei;»*.

Em face da inutilidade e da incongruência de uma tal associação ou presunção de consentimento, bem como da total ausência de liberdade da presumida manifestação do mesmo, em violação da alínea *11)* do artigo 4.º do RGPD, a CNPD recomenda a eliminação da parte final do n.º 2 do artigo 4.º e da segunda parte do disposto na alínea *a)* do artigo 8.º do Projeto de Lei, bem como da alínea *k)* do mesmo artigo 8.º do Projeto.

2.3. Também o disposto no n.º 2 do artigo 11.º do presente Projeto suscita algumas reservas, em virtude de impor a publicitação da aplicação de sanções previstas no n.º 1.

A CNPD compreende a necessidade de que as entidades públicas possam verificar a legitimidade de uma pessoa singular para promoção de interesses, mas o meio aqui previsto para o efeito tem um impacto que ultrapassa o necessário para o cumprimento dessa finalidade, em violação da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. Na verdade, entende a CNPD ser adequado e suficiente, para tal efeito, que essa informação seja disponibilizada na Internet mas com acesso restrito às entidades públicas previstas no artigo 3.º do Projeto – para o efeito, pode justificar-se a disponibilização, em acesso restrito, dessa informação no Registo de Transparência.

Deste modo, a CNPD recomenda a revisão do n.º 2 do artigo 9.º do Projeto de Lei, no sentido de limitar às entidades públicas o acesso ao registo de sanções.

4. Finalmente, a CNPD recomenda que, em cumprimento do princípio da proteção de dados pessoais desde a conceção – especificamente consagrado no artigo 25.º do RGPD –, e do princípio da minimização dos dados (previsto na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD), o Registo de Transparência esteja desindexado dos motores de busca.

Aliás, esclarece-se que a mesma recomendação vale para o tratamento de dados pessoais em que se consubstancia a publicação *on-line* dos dados pessoais relativos aos titulares de cargos públicos e de altos cargos públicos, no âmbito da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

III. Conclusão

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda:

- i. Que se salvguarde de divulgação pública os dados pessoais relativos a morada, telefone e correio eletrónico, em termos paralelos aos previstos no n.º 2 do artigo 17.º Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, sob pena de violação dos princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais;
- ii. A eliminação da parte final do n.º 2 do artigo 4.º e da segunda parte do disposto na alínea *a)* do artigo 8.º do Projeto de Lei, relativo à aceitação do carácter público dos dados, em face da inutilidade e da incongruência de uma tal presunção de vontade em aceitar, bem como da total ausência de liberdade da presumida manifestação do mesmo, em violação do RGPD; por um argumento de igualdade de razão, a eliminação da alínea *k)* do artigo 8.º do Projeto;

- iii. A revisão do n.º 2 do artigo 11.º do Projeto de Lei, restringindo-se às entidades públicas o acesso ao registo de sanções, sob pena de violação dos princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais;
- iv. Desindexação dos motores de busca da informação pessoal contida no Registo da Transparência, em conformidade com o princípio da proteção de dados desde a conceção, consagrado no artigo 25.º do RGPD.

Aprovado na reunião plenária de 3 de março de 2020



Filipa Calvão (Presidente)