

PARECER N.º 9/2018

1. Pedido

O Gabinete da Presidente da Assembleia Legislativa dos Açores enviou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), com o pedido de emissão de parecer, o Projeto de Resolução n.º 50/XI, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que recomenda a criação do “Portal da Transparência e Participação Cidadã” no âmbito do sítio eletrónico da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA).

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP), e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

2. Apreciação

2.1. Questão prévia

O Projeto de Resolução n.º 50/XI (doravante, Projeto) propõe-se concretizar o Portal da Transparência e Participação Cidadã”, através do qual se pretende divulgar a atividade parlamentar junto dos cidadãos e facilitar os meios necessários ao acompanhamento do trabalho dos deputados.

No Projeto afirma-se ainda que o sítio eletrónico da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores é o meio mais indicado para esta divulgação por permitir *“disponibilizar informação de forma estruturada e acessível, com recurso a formatos reutilizáveis, bastando agora que se proceda a uma reorganização dos seus conteúdos e, se e quando necessário, à adição de outros não disponíveis de momento, com base na ótica do cidadão interessado”*.

Não são discriminados os dados a tratar, mas afirma-se que se pretende divulgar a seguinte informação relativa a dados pessoais dos deputados e dos trabalhadores da Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma dos Açores, bem como dos cidadãos no exercício dos seus direitos de cidadania.

Pretende o presente Projeto garantir o princípio da transparência administrativa e da atividade pública desenvolvida no contexto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores,

bem como o princípio da participação dos cidadãos na atividade pública. Sendo certo que a disponibilização num portal de informação sobre esta atividade constitui um meio adequado de alcançar tais finalidades, não pode descurar-se a tutela dos direitos fundamentais de todas as pessoas singulares que, por esta via, possam ser afetados.

Na verdade, não restam hoje dúvidas quanto aos riscos que a divulgação de informação na Internet implica para a vida privada das pessoas a quem a mesma diga respeito. Por um lado, a informação fica para sempre em rede aberta, não estando protegida em relação ao acesso generalizado, no território nacional ou em qualquer ponto do mundo; por outro lado, a informação pode ser cruzada com outra, permitindo assim a criação de perfis individualizados e que são depois utilizados para a tomada de decisões sobre os seus titulares, porventura com consequências discriminatórias.

Por essa razão, a previsão legislativa de disponibilização de informação sobre pessoas singulares identificadas ou identificáveis corresponde à previsão de um tratamento de dados pessoais, nos termos das alíneas a) e b) do artigo 3.º da LPDP, o qual pode assumir um especial impacto sobre a esfera jurídica daquelas, sobretudo quando em causa estejam pessoas no exercício da sua cidadania ou no exercício de funções laborais públicas.

Com efeito, estando em causa informação relativa a titulares de cargos políticos, compreende-se que o exercício de tais funções implique uma maior compressão de um conjunto de direitos, de que se destaca o direito ao respeito pela vida privada, já que o seu exercício implica a decisão primária sobre a criação de direitos ou deveres na esfera jurídica dos cidadãos e nessa medida supõe uma maior submissão ao escrutínio público. Tal compressão não pode deixar de ser menor quando em causa estejam trabalhadores em função pública, com funções meramente auxiliares ou executivas de tais opções político-legislativas. Finalmente, tratando-se de informação relativa a cidadãos peticionantes ou queixosos, e sobretudo de cidadãos objeto de eventual referência em tais petições ou queixas, a necessidade ou conveniência de escrutínio público reduz-se substancialmente.

Ora, se a definição do regime de publicitação da atividade de uma Assembleia Legislativa Regional cabe, naturalmente, ao próprio órgão legislativo a que respeita a atividade objeto de publicidade, a previsão de restrições ou compressões de direitos fundamentais de pessoas singulares como consequência de tal publicação só pode ocorrer nos termos delimitados pela Constituição da República Portuguesa (CRP). Ora, decorre do disposto no n.º 1 do artigo 228.º



e n.º 1 do artigo 227.º da CRP, que a competência legislativa das Regiões Autónomas cinge-se às matérias não reservadas aos órgãos de soberania e às matérias objeto de reserva relativa da Assembleia da República em relação às quais é reconhecida a possibilidade de legislação regional mediante autorização deste órgão de soberania. Todavia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º, a regulação de direitos, liberdades e garantias, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, está excluída daquele âmbito de competência.

Por outras palavras, a reserva de competência legislativa prevista na alínea b) do artigo 165.º, a que se reporta a alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º, é, para as Regiões Autónomas, uma reserva absoluta da Assembleia da República. A razão de ser desta opção do legislador constituinte (e das revisões constitucionais) prender-se-á com o facto de que «[a] Constituição procura, deste modo, subtrair os direitos, liberdades e garantias aos órgãos com competência legislativa que não sejam diretamente legitimados pelo sufrágio de todos os portugueses, o que constitui uma garantia democrática particularmente importante(...)»¹. Centrando a atenção nos direitos, liberdades e garantias mais afetados pela previsão ou realização de tratamentos de dados pessoais, esta exclusão dever-se-á ao facto de estarem em causa dimensões humanas que não se apresentam de modo diferente em função do espaço territorial ou da comunidade populacional em que tais tratamentos se efetivem.

Sendo consensual na jurisprudência constitucional e na doutrina nacionais que a reserva de competência prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º abrange todas as intervenções legislativas, portanto não se limitando às de natureza restritiva², um diploma legal regional só pode afetar o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e demais direitos fundamentais no contexto de tratamento de dados pessoais (*v.g.*, reserva da vida privada, imagem) com respeito pela CRP e pelo regime geral de proteção de dados pessoais, ou seja, a LPDP.

Tendo isto presente, a CNPD procede em seguida à análise da previsão de disponibilização no portal das categorias de dados pessoais que pode suscitar dúvidas à luz do princípio da proporcionalidade.

¹ J. C. Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Almedina, 2012, p. 323.

² Cf. Gomes Canotilho/ Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 327; Jorge Miranda e Pereira da Silva, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora 2010, pp.356 a 358; Vieira de Andrade, *ob. Cit.*, pp. 322 e 323.

2.2. A publicitação on-line de dados pessoais

a. *Reuniões do plenário on-line*

Começa-se por considerar a previsão de transmissão e disponibilização on-line das reuniões do Plenário da Assembleia Legislativa Regional ou de outras reuniões públicas que decorram no respetivo espaço da Assembleia. Sendo certo que esta disponibilização não pode ter lugar ao abrigo do regime constitucional e legal dos meios de comunicação social, uma vez que a Assembleia Legislativa Regional não é um órgão de comunicação social, ela constitui anda assim um meio de assegurar transparência ao procedimento legislativo que a tecnologia hoje possibilita, nessa medida se revelando um meio adequado para o efeito.

Sucede que os dados *imagem* e as declarações proferidas (objeto de gravação e de transmissão em direto), constituem dados pessoais, no sentido de que são informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis, pelo que o seu tratamento afeta não apenas o direito à imagem como também o direito à proteção dos dados pessoais (cf. artigos 26.º e 35.º da CRP).

A compressão de direitos que referimos, ocorrendo, é certo, para todos os intervenientes das sessões, não opera de igual forma e com idêntica intensidade para todos eles. No caso dos deputados, a natureza do cargo que ocupam obriga a uma maior exposição pública e, em especial, à publicidade das suas intervenções nos plenários e demais reuniões públicas, pelo que a divulgação on-line das imagens e declarações constitui uma medida necessária e não excessiva.

Já a divulgação de eventuais imagens dos trabalhadores da Assembleia Legislativa pode resultar como necessária, na medida em que se encontrem, no exercício das suas funções, no local das reuniões sobre o qual incidem as câmaras, não sendo possível evitar a sua captação. De todo o modo, encontrando-se os trabalhadores no exercício de funções laborais, não se afigura que se possa ter tal exposição como especialmente impactante sobre a sua vida privada, não se revelando assim uma afetação excessiva dos direitos fundamentais.

No que respeita às pessoas que se encontrem na área reservada ao público, já não se dirá o mesmo, até porque a divulgação dessas imagens revela aspetos da vida privada desses cidadãos (*v.g.*, localização, interesse por determinado assunto). Quanto a esses, entende por isso a CNPD que, a incidirem as câmaras de vídeo sobre a área destinada ao público, deve



ser previsto no presente Projeto a obrigação de se recolher uma declaração de consentimento dos cidadãos quanto à gravação e disponibilização das imagens a eles relativas³.

b. Publicação on-line de dados pessoais dos deputados relativos ao estatuto remuneratório

Nos termos da alínea a) do artigo 3.º da LPDP, a informação relativa ao estatuto remuneratório de cada deputado, que abrange vencimento e outras remunerações auferidas (abonos para despesas de representação, ajudas de custo), integra o conceito de dados pessoais.

Ora, sobre esta questão já se pronunciou o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no acórdão de 20 de maio de 2003 *Rechnungshof contra Österreichischer Rundfunk* e outros (C-465/00) – em especial, nos §§ 85 a 87, 88, 94 –, o qual admite não ser, em abstrato, incompatível com o regime europeu de proteção de dados pessoais a ampla divulgação de informação relativa à identificação dos beneficiários de certos rendimentos públicos, desde que em concreto se conclua pela adequação e necessidade dessa divulgação.

No caso, reconhecendo-se haver interesse do público em conhecer informação relativa a se auferem subvenções e considerando estar em causa informação relativa a um benefício a que, nos termos da lei, os titulares de cargos políticos têm direito pelo facto do exercício de funções políticas, e que é por todos conhecido (ou é suscetível de ser por todos conhecido) quem ocupa tais cargos – informação que é sujeita a publicação oficial –, não se afigura resultar de tal divulgação uma ingerência significativa na vida privada dos titulares de tais cargos. Considera-se, pois, justificada e proporcional a compressão do direito à proteção dos dados pessoais dos titulares de cargo político no que respeita à publicitação da informação relativa ao respetivo estatuto remuneratório.

No que diz respeito à disponibilização pública dos exatos montantes atribuídos a título de remunerações, importa recordar que a informação relativa a quantias auferidas a título de retribuição e ou outras prestações patrimoniais é, de acordo com a jurisprudência europeia acima citada, qualificada como informação relativa à vida privada e, assim, sujeita ao regime

³ Devendo ser assegurado o direito de informação previsto no artigo 10.º da LPDP (*v.g.*, afixação na entrada do recinto de avisos sobre existência de câmaras destinadas à gravação e difusão, via internet, da sessão da ALRAA). Além disso, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, do mesmo diploma legal, deve-se ainda informar o titular dos dados que os seus dados pessoais podem circular na rede sem condições de segurança, correndo o risco de ser vistos e utilizados por terceiros não autorizados.

específico de proteção de dados sensíveis consagrado no artigo 7.º da LPDP, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 35.º da CRP e do artigo 8.º da CEDH⁴.

Ora, não podendo a restrição dos direitos fundamentais dos titulares de cargos políticos ultrapassar a medida do necessário para a salvaguarda de outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente relevantes, a CNPD tem entendido que o princípio da transparência administrativa e o controlo das decisões públicas de atribuição de subvenções não parece reclamar a disponibilização na Internet do exato das quantias efetivamente auferidas.

Todavia, considerando que são cada vez mais numerosas as disposições legais a obrigar a medidas de transparência quanto à fonte e valor dos rendimentos para titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e titulares de determinadas profissões, a CNPD admite que as mesmas razões de transparência se estendam aos deputados de assembleias legislativas, no respeito pelo princípio da igualdade, até por ser quanto a estes, cujo mandato tem legitimidade democrática direta, que mais se justifica o escrutínio público da sua atividade e condições de desenvolvimento da mesma.

c. Publicação on-line de dados pessoais dos trabalhadores

Quanto à informação relativa aos trabalhadores da Assembleia Legislativa Regional, entende a CNPD que a disponibilização on-line relativa ao estatuto remuneratório, bem como aos vencimentos e eventuais subvenções auferidas, só é admissível sob a forma agregada, *i.e.*, sem identificação dos trabalhadores.

De outro modo, entende a CNPD ser atingido o conteúdo essencial do direito à proteção de dados pessoais, previsto no artigo 35.º da CRP e o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por em causa estar a divulgação geral e permanente de dados relativos à vida privada de cidadãos pelo simples facto de serem trabalhadores em função pública.

É esse o entendimento do TJUE e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), reiterado em sucessivos acórdãos, já citados. Como esclarece o TJUE, os dados identificados

⁴ cf. Acórdãos do TJUE de 20 de maio de 2003, Rechnungshof (C-465/00) contra Österreichischer Rundfunk e outros, e Christa Neukomm e Joseph Lauermann contra Österreichischer Rundfunk (C-138/01 e C-139/01), bem como os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Amann c. Suíça de 16 de fevereiro de 2000 (in Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65) e Rotaru contra Roménia de 4 de maio de 2000 (in Recueil des arrêts et décisions 2000-V, § 43).



relativos a rendimentos profissionais (retribuições e pensões) de um indivíduo enquadram-se no conceito de vida privada, mesmo quando é uma entidade pública quem os atribui, reconhecendo-se expressamente que tais informações se encontram protegidas pelo direito ao respeito pela vida privada, de acordo com o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Com efeito, apenas quanto aos titulares de altos cargos públicos se tem por admissível essa restrição do direito fundamental, pela evidente relevância da sua intervenção na gestão pública, o que já não sucede, no mesmo grau e intensidade, com a generalidade dos trabalhadores em função pública. Acresce que os procedimentos de seleção dos trabalhadores para as diferentes funções são já por si transparentes, não podendo exigir-se maior exposição da vida privada dos cidadãos pelo simples facto de serem trabalhadores de entidades públicas. Não se alcançando, de resto, que por regra o conhecimento generalizado desta informação pessoal individualizada seja relevante para o controlo da gestão pública e da atividade administrativa.

Note-se que mesmo a publicação desta informação agregada (i.e., anonimizada) não é de admitir se for acompanhada de um mapa completo de pessoal com o respetivo regime de exercício de funções e o cargo ocupado. É que a publicação do mapa de pessoal implica a comunicação, por difusão em rede aberta, de dados pessoais suscetíveis de serem cruzados com a informação agregada relativa à remuneração recebida anualmente pelo conjunto dos trabalhadores, permitindo assim alcançar um resultado que o TJUE e o TEDH censuram.

Importa ainda assinalar que se desconhece a obrigatoriedade legal de um registo de interesses para trabalhadores em função pública. Nessa medida, não se alcança a legitimidade, nem a necessidade, da publicação on-line de um registo desta natureza. É certo que os trabalhadores em função pública têm de respeitar o regime de incompatibilidades e impedimentos previsto na legislação laboral, mas o poder-dever de verificar o seu cumprimento cabe aos dirigentes dos respetivos serviços.

d. Publicação on-line de petições, propostas e reclamações apresentadas pelos cidadãos à ALRAA

Quanto à publicitação na Internet das petições, propostas e reclamações apresentadas pelos cidadãos à ALRAA, a CNPD já teve oportunidade de referir, a propósito da publicitação das

petições à Assembleia da República⁵, que o consentimento não é apto a legitimar tal tratamento, desde logo por força da possibilidade de revogação do consentimento por parte de um dos subscritores e a consequente ilegitimidade da ALRAA para, pelo menos quanto a esse titular, continuar o tratamento.

De resto, a Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com a última alteração dada pela Lei n.º 51/2017, de 13 de julho, que estabelece o regime do exercício do direito de petição, prevê a publicação no Diário da Assembleia da República disponível no sítio da Assembleia na Internet da integralidade da petição desde que assinada por um mínimo de 1000 cidadãos. Não tendo esta lei regulado especificamente a publicação de petições apresentadas perante as assembleias legislativas regionais, a forma de decreto legislativo regional não é bastante para restringir os direitos, liberdades e garantias afetados pela publicitação on-line de tais documentos com dados pessoais.

Nestes termos, a CNPD entende que pode prever-se a publicação on-line das petições, propostas e reclamações dos cidadãos, desde que seja garantido o expurgo dos dados pessoais, tanto dos subscritores como de eventuais terceiros, ou seja, desde anonimizados.

3. Conclusão

Com os fundamentos supra expostos, a CNPD entende que o Projeto em apreço está conforme com o regime constitucional e legal de proteção de dados, desde que, quanto aos trabalhadores em função pública e às pessoas singulares no exercício da cidadania, nos termos indicados (em especial no ponto 2.2. c. e d.), sejam acautelados os seus direitos fundamentais.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 20 de março de 2018



Filipa Calvão (Presidente)

⁵ Cf. Autorização n.º 961/2004 ([in https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Aut/10_961_2004.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Aut/10_961_2004.pdf))