

## PARECER/2020/75

### 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 73/XIV/1.<sup>a</sup>, relativa à «Regulamentação do lobbying».

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 de Representação de Interesses» a funcionar junto da Assembleia da República.

Por conter um conjunto de disposições similares às previstas no Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.<sup>a</sup>, bem como no Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.<sup>a</sup>, sobre os quais a CNPD já emitiu pareceres, com o n.º 2019/83<sup>1</sup> e o n.º 2020/22<sup>2</sup>, respetivamente, serão aqui reiteradas as reservas e recomendações aí vertidas.

No artigo 2.º do Projeto especifica-se que as *«actividades de representação de interesses ou lobbies»* são *«todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou execução das políticas*

---

<sup>1</sup> Acessível em [https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/PAR\\_2019\\_83.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/PAR_2019_83.pdf)

<sup>2</sup> Acessível em [https://www.cnpd.pt/home/decisoes/Par/PAR\\_2020\\_22.pdf](https://www.cnpd.pt/home/decisoes/Par/PAR_2020_22.pdf)

*públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativo ou de contratos públicos, bem como os processos decisórios das entidades públicas, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros».*

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 público ou a utilização do Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República 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 *on-line* 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, o facto de o registo ter natureza pública (cf. n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 11.º) e de, no n.º 1 do artigo 11.º, a propósito do RTRI da responsabilidade da Assembleia da República, se fazer referência ao «*portal de cada registo*» permite concluir que esta informação vai estar publicamente disponibilizada na Internet, portanto, em modo de acesso livre por qualquer um.

Ora, a circunstância 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, e bem, 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.

*R*

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 na alínea *a)* do artigo 7.º do Projeto de Lei, já que o disposto na parte final desse preceito está em clara contradição com o RGPD. A norma em causa impõe às entidades registadas – entre as quais, como se destacou, podem constar pessoas singulares –, o dever de *«cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, ou de ato regulamentar complementar, aceitando o caráter público dos elementos constantes das suas declarações»*.

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 caráter 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. E 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.

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 segunda parte do disposto na alínea *a)* do artigo 7.º do Projeto de Lei.

2.3. Também o disposto no n.º 2 do artigo 9.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 RTRI e os demais registos de transparência de representação de interesses, criados ao abrigo deste regime, estejam desindexado dos motores de busca.

Aliás, insiste-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, no artigo 7.º do Projeto de Lei, se salvaguarde 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 segunda parte da alínea *a)* do artigo 7.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;
- iii. A revisão do n.º 2 do artigo 9.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 RTRI e demais registos similares, em conformidade com o princípio da proteção de dados desde a conceção, consagrado no artigo 25.º do RGPD.

Aprovado na reunião de 29 de junho de 2020



Filipa Calvão (Presidente)